Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)

Carlos Malamud
Coordinador

342.460709
L514

Fideicomiso Historia de las Américas
Serie Ensayos

Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)

Carlos Malamud
Coordinador

El libro que el lector tiene en sus manos reúne una serie de trabajos cuyo común denominador es la reforma de la legislación electoral en España y en algunos países de América Latina entre 1880 y 1930. En todos los países estudiados las elecciones resultaban un elemento fundamental del sistema político, y más allá de cuartelazos, revoluciones y guerras civiles al uso, los gobiernos debían ser legitimados periódica y sistemáticamente en las urnas. Es verdad que la sola existencia de las elecciones no basta para definir un sistema político como una democracia, pero la presencia del comicio nos enfrenta a sistemas representativos capaces de evolucionar hacia verdaderos procesos de democratización, y esto es algo que no debe ser dejado de lado. Por eso, el estudio de las reformas electorales no debe abordarse puntualmente, centrándose sólo en la legislación que les dio lugar, sino tratándolas como un proceso.

Entre las principales preguntas que intentan responder los trabajos de este volumen figuran las siguientes: ¿qué elementos se encuentran detrás de una

(pasa a la segunda solapa)

SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
Serie Ensayos

Coordinada por
ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)

Comentarios y sugerencias:
Correo electrónico: editor@fce.com.mx

LEGITIMIDAD, REPRESENTACIÓN Y ALTERNANCIA EN ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA: LAS REFORMAS ELECTORALES

(1880-1930)

CARLOS MALAMUD
coordinador

EL COLEGIO DE MÉXICO
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 2000

D. R. © 2000, Fideicomiso Historia de las Américas
D. R. © 2000, El Colegio de México
Camino al Ajusco, 20, Pedregal de Santa Teresa; 10740 México, D. F.

D. R. © 2000, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.
www.fce.com.mx

ISBN 968-16-5989-9

Impreso en México

PRESENTACIÓN

EL FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS nace de la idea y la convicción de que la mayor comprensión de nuestra historia nos permitirá pensarnos como una unidad plural de americanos, al mismo tiempo unidos y diferenciados. La obsesión por definir y caracterizar las identidades nacionales nos ha hecho olvidar que la realidad es más vasta, que supera nuestras fronteras, en cuanto ésta se inserta en procesos que engloban al mundo americano, primero, y a Occidente, después.

Recuperar la originalidad del mundo americano y su contribución a la historia universal es el objetivo que con optimismo intelectual trataremos de desarrollar a través de esta serie que lleva precisamente el título de Historia de las Américas, valiéndonos de la preciosa colaboración de los estudiosos de nuestro país y en general del propio continente.

El Colegio de México promueve y encabeza este proyecto que fue acogido por el gobierno federal. Al estímulo de éste se suma el entusiasmo del Fondo de Cultura Económica para la difusión de estas series de Ensayos y Estudios que entregamos al público.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ
Presidenta
Fideicomiso Historia de las Américas

INTRODUCCIÓN

EL LIBRO QUE EL LECTOR TIENE EN SUS MANOS reúne una serie de trabajos cuyo común denominador es la reforma a la legislación electoral en España y en algunos países de América Latina entre 1880 y 1930. Dada la repercusión que en algunos círculos latinoamericanos tenía lo que ocurría en la península ibérica, tres de los 12 capítulos que integran esta obra se ocupan de España, más concretamente de las reformas electorales de 1878 (Carlos Dardé), 1890 (Aurora Garrido) y 1907 (José M. Marín). Los capítulos restantes, dedicados a revisar la temática americana, se centran en Argentina (Carlos Malamud), dos en Chile (Samuel Valenzuela y Érika Maza Valenzuela), Paraguay (Marisa González de Oleaga), Bolivia (Marta Irurozqui), Perú (Gabriella Chiaramonti), Colombia (Eduardo Posada), Guatemala (Sonia Alda) y Puerto Rico (Astrid Cubano). Mientras 11 de los mencionados capítulos se concentran en el periodo antes señalado, el trabajo de Érika Maza Valenzuela no aborda de manera concreta ninguna de las reformas chilenas de la época, más bien analiza el largo y complicado proceso que condujo al voto femenino en Chile en 1934. Aunque restringido a los comicios municipales, su estudio tiene la virtud de acabar con algunos de los tópicos generalizados sobre el voto femenino y resaltar el papel desempeñado por los conservadores chilenos en esta cuestión.

En todos los países estudiados las elecciones resultaban un elemento central del sistema político, y más allá de cuartelazos, revoluciones y guerras civiles al uso, los gobiernos debían ser legitimados periódica y sistemáticamente por las urnas. Es verdad que la sola existencia de las elecciones no basta para definir a un sistema político como una democracia, pero la presencia del comicio nos enfrenta a sistemas representativos capaces de evolucionar hacia verdaderos procesos de democratización, y esto es algo que no debe ser despachado tan rápidamente. A fines de la década de los ochenta y principios de los noventa proliferaron numerosos trabajos académicos sobre la transición a la democracia desde regímenes autoritarios. España y América Latina fueron campos idóneos de experimentación, privilegiados por las investigaciones de politólogos, sociólogos e historiadores. A diferencia

de lo que ahora está ocurriendo en ciertos casos de transiciones de la Europa del Este o de los Balcanes, tanto en América Latina como en la Península Ibérica, los procesos democráticos actuales no han surgido del vacío. Son numerosos los precedentes del siglo anterior y comienzos del presente que permiten obtener algunas claves sobre la evolución de los acontecimientos. Por eso, ya que estamos hablando de transiciones a la democracia, cabría preguntarse qué es lo que ocurre en el periodo analizado aquí, cuando se sientan las bases de los actuales sistemas democráticos, y si no es posible aplicar en estos casos algunas categorías válidas para el estudio de las transiciones en otros periodos históricos.

Por eso pensamos que el estudio de las reformas electorales no debe abordarse puntualmente, centrándose sólo en la legislación que le dio lugar, sino tratándolas como un proceso. De este modo, es posible analizar un sinnúmero de problemas que en la actualidad preocupan a los estudiosos de la historia política. La importancia del tema se desprende de la siguiente conclusión del trabajo de Samuel Valenzuela:

> Las democratizaciones que ocurren a través de las reformas —a pesar de alterar el modo en que funcionan las instituciones políticas fundamentales— conservan muchos aspectos del sistema anterior que modifican. Es por ello que las democracias que surgen de esta manera, y son más antiguas, es decir, decimonónicas, pueden parecer menos "democráticas" décadas después en algunos aspectos que aquellas, más nuevas, que se instalan en pleno siglo xx. Estas últimas se ciñen naturalmente a los diseños institucionales más avanzados al crear sus constituciones y/o legislación fundamental.[1]

Si la reforma es el camino a la democratización, una de las mejores vías de aproximación al problema pasa por entender la manera en que las reformas se produjeron, en vez de despacharlas rápidamente, como es frecuente en buena parte de la literatura académica.

La legitimidad de los gobiernos surgidos de las urnas es un tema capital y está presente en la mayoría de las reformas electorales estudiadas, junto a otros problemas relacionados con la representación y la alternancia. Algunas veces no sólo se trata de reforzar la legitimidad de origen de los gobiernos, sino también de crear la propia ciudada-

[1] J. Samuel Valenzuela es el autor de un trabajo pionero en esta línea, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, 1985.

nía, como ocurrió en Paraguay tras la Guerra de la Triple Alianza. Marisa González de Oleaga muestra la complejidad de este proceso en un país que unía a su pasado autoritario los enormes destrozos causados por la guerra. La discusión en torno a la legitimidad se vincula con la mayor o menor centralidad de las elecciones en los sistemas políticos involucrados, más allá de prácticas fraudulentas que pudieran ponerlas en tela de juicio y de las revoluciones que transmitían un plus constante de incertidumbre a la gobernabilidad. Tan fundamentales eran las elecciones en la mayoría de los países analizados, que una parte importante de las revoluciones, guerras civiles, asonadas y otros tipos de cuartelazos solían estar vinculados a los procesos electorales, bien para intentar cambiar las reglas de juego antes de que se acudiera a las urnas o bien para modificar el veredicto popular, al considerarse que éste había sido manipulado con malas artes. De ahí que una de las constantes presente en la mayor parte de las reformas electorales fuera la denuncia del fraude y el deseo de acabar con esa lacra que amenazaba la pervivencia del propio sistema. Sin embargo, más allá de las denuncias constantes y persistentes de las prácticas fraudulentas, el fraude era ejercido por unos y otros, por el oficialismo y por la oposición, con igual intensidad, al ser inherente al funcionamiento mismo de las máquinas políticas. El único detalle que valdría la pena resaltar es que sólo quienes resultaban derrotados lo denunciaban y se quejaban públicamente de sus inconvenientes, al tiempo que los vencedores corrían un tupido velo sobre la naturaleza de sus prácticas.

De modo que cabría preguntarse —como lo hace Eduardo Posada en su capítulo— no sólo cómo definían el fraude los contemporáneos y en qué consistía, sino también en qué momentos del proceso electoral se llevaba a cabo. Uno de los momentos clave en el ejercicio del fraude era el de la inscripción en los padrones electorales. De esta forma se permitía el voto de muertos y ausentes y también, como demuestra Marta Irurozqui en su trabajo sobre Bolivia, el de los teóricamente excluidos en virtud de una legislación restrictiva. El que los pobres y analfabetos votaran en los lugares donde teóricamente lo tenían prohibido obliga a mirar la fuerza de las restricciones con otros ojos.[2] Esto hizo de la creación de padrones permanentes y estables una

[2] La mayor parte de los estudiosos del siglo XIX, tanto de España como de América Latina, suelen coincidir en el laxo cumplimiento de las leyes. Sin embargo, suele pensarse que este tipo de legislación restrictiva, por su propio carácter antipopular, debía cumplirse hasta sus últimas consecuencias.

verdadera revolución en el funcionamiento neutral de los comicios. Por otra parte, si unos y otros practicaban sistemáticamente el fraude, ¿es posible seguir afirmando, como suele hacerse con bastante frecuencia, que el fraude era la palanca que permitía ganar las elecciones? Cabe señalar sin embargo, adoptando una perspectiva diferente, que ocurre un fenómeno contrario y que se puede ver al fraude como una forma de movilización del electorado. De este modo resulta racional vincular las constantes denuncias del caciquismo asociadas al fraude.[3]

La legitimidad del poder, estrechamente vinculada a la legalidad imperante y a la nueva que se quería introducir, era un tema central en cualquier polémica relacionada con cualquier reforma electoral. Las palabras pronunciadas por Joaquín V. González al impulsar como ministro del Interior la reforma electoral en el Parlamento argentino a principios del siglo XX, es un claro ejemplo de lo que aquí se quiere decir: "Tratamos, sin duda, de la cuestión más trascendental que pueda presentarse en nuestra vida política. La ley electoral es la base de la existencia de la Constitución; es la vida misma del régimen representativo republicano".[4] Por eso, porque la legitimidad estaba en juego, era necesario dotar al sistema de bases de sustentación más sólidas y buscar "la ampliación del sufragio, la transformación de las bases prácticas de nuestro sistema electoral", ensanchando "la cifra total de los electores, de manera que concurra [...] a la formación del gobierno la mayor suma posible de voluntades".[5]

Pese a todas las garantías de transparencia y neutralidad que se le puedan ofrecer a la oposición en tanto buen funcionamiento del sistema, vemos cómo en numerosas oportunidades quienes aspiran al poder sólo legitimarán el sistema adhiriéndose plenamente al mismo, una vez que, por cualquier medio, se le garantice la alternancia. No importa que el oficialismo sea el más votado si los opositores siguen

[3] José Varela Ortega, en *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración*, Madrid, 1977, da una idea bastante acabada del funcionamiento del sistema. Su artículo más reciente, "La España política de fin de siglo", *Revista de Occidente*, núms. 202-203, 1998, es un buen complemento del anterior. Un buen y completo comentario bibliográfico en Manuel Suárez Cortina, "La Restauración (1875-1900) y el fin del Imperio colonial. Un balance historiográfico", en M. Suárez Cortina (ed.), *La Restauración, entre el liberalismo y la democracia*, Madrid, 1997.

[4] Joaquín V. González, *Obras completas* (en adelante JVG, *Obras)*, vol. VI, p. 87.

[5] Joaquín V. González, *Obras*, t. VI, pp. 87 y 107. González creía que "la condición de ciudadano [...] determina el voto" (*Obras*, t. VI, p. 110), y por ello Natalio Botana sostiene que González era partidario de "una estrategia electoral de incorporación controlada" (N. Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916)*, Buenos Aires, 1977, p. 261. (Hay una 4ª ed., Buenos Aires, 1995, con un "estudio preliminar" de actualización historiográfica.)

al margen del gobierno. La sombra de fraude y de ilegalidad seguirá planeando sobre las instituciones, avalando cualquier asonada en su contra.

Es posible ver cómo el tema de la ampliación del sufragio, vinculado en numerosas oportunidades a la concesión o no del sufragio universal,[6] está presente de una u otra manera en la mayor parte de las reformas estudiadas, y por ende en la mayoría de los trabajos incluidos aquí. La ampliación del sufragio no sólo otorgaba mayor legitimidad a los resultados electorales, sino también se vinculaba directamente con los criterios de representación y con la existencia efectiva de competencia entre partidos políticos de signo distinto y con la consolidación de regímenes verdaderamente democráticos. Numerosos políticos de la época se preguntaban cómo crear sistemas más estables y transparentes sin perder el control de la situación, ya que frente una cuestión que en ciertas ocasiones aparecía como irresoluble, cabían numerosas respuestas posibles. Mostrando la realidad latinoamericana en toda su complejidad, Antonio Annino advierte que en este caso las cuestiones vinculadas con la ciudadanía y con la representación siempre fueron tratadas con enfoques evolucionistas, como los desarrollados en su momento por Rokkan[7] o Marshall, aunque la realidad del subcontinente escapa totalmente de cualquier linealidad, ya que junto a reformas que tienden claramente a la extensión del sufragio vemos otras de un fuerte contenido restrictivo. Annino cita los casos de Brasil y Perú, que antes de finalizar el siglo XIX redujeron drásticamente sus cuerpos electorales a fin de excluir a los analfabetos,[8] lo que en la práctica significaba dejar fuera de juego a los negros y a los indios, respectivamente.

Precisamente, el trabajo de Chiaramonti incluido aquí analiza el proceso que condujo a la reforma peruana de 1896, que no sólo redujo drásticamente el universo electoral al privar del voto a los analfabetos, sino también provocó importantes cambios en el reparto geográfico del poder, privilegiando a Lima y a los grupos de la costa en detri-

[6] Javier Tusell (ed.), *El sufragio universal*, Madrid, 1991.

[7] Stein Rokkan, "Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation", *Archives Européennes de Sociologie*, núm. 1, 1961, y "Elecciones. Sistemas electorales", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 4, pp. 164-176, Madrid, 1974.

[8] Antonio Annino (coord.), en "Introducción" de *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, 1995, pp. 13 y 14. Para Brasil véase de Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford, 1990; y para Perú, junto al trabajo aquí incluido también de Gabriella Chiaramonti, "Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú", en A. Annino (coord.), *Historia de las elecciones*...

mento de las oligarquías serranas latifundistas, que con esta medida se vieron desprovistas del tradicional apoyo indígena. Puerto Rico es otro caso interesante, que a su carácter de colonia española hasta 1898 suma constantes marchas y contramarchas en lo relativo a su universo electoral. Como bien muestra Astrid Cubano, allí no sólo no funcionaba el sistema de turno entre los partidos dinásticos, conservadores y liberales, propio de la península, sino también las restricciones a la hora de votar eran mayores. Éstas se fueron haciendo cada vez más importantes con el transcurso del tiempo. Si la ley de 1873 exigía saber leer y escribir o pagar alguna contribución, la de 1878 privó del voto a los grupos urbanos pobres alfabetizados y a los pequeños contribuyentes rurales. En 1892, con la Ley Maura se produjo un nuevo golpe de timón, al reducirse el monto de la contribución pagada para participar en la elección de diputados a Cortes, y en 1897 un decreto ministerial introdujo el sufragio universal, pero con la ocupación estadunidense de la isla se introdujeron nuevas restricciones, vigentes hasta 1904, que excluían del derecho al voto a los analfabetos.

Por el contrario, otros casos aquí comentados estudian las reformas que intentaron sentar las bases de sistemas electorales más abiertos y competitivos, como ocurrió en Argentina con la reforma impulsada en 1902 por el ministro del Interior del presidente Roca, Joaquín V. González (estudiada por Carlos Malamud), o la de 1890 en Chile (abordada por Samuel Valenzuela), que reforzó los mecanismos de voto secreto en ese país y permitió transitar hacia la democracia, pese a la existencia de un sufragio limitado, desde un régimen básicamente autoritario. Sin embargo, más allá de la exclusión de los analfabetos (o los negros o los indios, según el caso) y de las justificaciones principistas, doctrinarias o inclusive raciales manejadas por sus defensores, también hay que prestar atención a la correlación de fuerzas entre el voto urbano y el voto rural y a los enfrentamientos en el seno de las elites o los grupos dominantes, si se quiere entender en su verdadera dimensión la profundidad de estas transformaciones.

Como ya se ha señalado, el caso español es relevante, tanto por su propia evolución como por el efecto que las leyes promulgadas en la península tuvieron en cierta legislación latinoamericana. En los debates parlamentarios latinoamericanos es constante la búsqueda de referencias de legislación comparada y las alusiones a España son numerosas. Aquí también es posible encontrar un buen ejemplo de cómo las cosas no siempre evolucionaban linealmente. Si la Revolución de

1868 introdujo el sufragio universal, la reforma de 1878 (estudiada por Carlos Dardé) supone una vuelta atrás con la introducción del sufragio censatario. Como bien dice Dardé, la ley de 1878 se asemeja a la legislación contrarrevolucionaria europea de 1815 y 1849 y es "una excepción en la evolución del sistema representativo en Europa durante el siglo XIX, caracterizado precisamente por la progresiva extensión del sufragio". La reforma electoral de 1890 (abordada por Aurora Garrido) supone la reinstauración del sufragio universal y un notable avance en el proceso de democratización del sistema político, pese al mantenimiento del *encasillado*. En este sentido, la ley electoral de 1907 supuso un paso más en el "descuaje del caciquismo", según palabras de José M. Marín, y si bien no cambió sustancialmente la ley anterior, de 1890, sí incrementó las garantías de los electores y partidos que concurrían a las urnas.

De todas formas, y pese a los avances y retrocesos propios de cada realidad nacional, lo cierto es que nos enfrentamos a situaciones que en el mediano plazo condujeron a la transformación de unos sistemas representativos nacidos con las Cortes de Cádiz y la Constitución liberal de 1812, o en la emancipación de las nuevas repúblicas latinoamericanas (1810-1825), en aquellos países en que ésta no llegó a aplicarse, a otros mucho más democráticos. Allí donde sí se aplicó la Constitución gaditana, y en algunos otros, como Argentina, por ejemplo, se había instaurado un sistema electoral basado en elecciones indirectas casi sin exclusiones a la hora del sufragio. El amplio concepto de ciudadanía presente en la Constitución de 1812 se basaba en valoraciones cualitativas, más que cuantitativas, muchas veces de carácter moral y con una fuerte impronta local. Esta situación conduciría en algunos países, en el mediano plazo, a contradicciones de cierta envergadura, especialmente a la hora de considerar la participación indígena. Esto lo pone de manifiesto Sonia Alda en su trabajo sobre Guatemala, donde el paso de la *república abierta* a la *república restrictiva* supuso incluso la posibilidad de restablecer la vieja *república de indios*, eso sí, adaptada a los nuevos tiempos.

En buena parte de los casos analizados observamos cómo una de las cuestiones que está en el centro de la discusión es la definición de ciudadano. ¿Quiénes podían ejercer de forma totalmente responsable y sin ataduras de ningún tipo la totalidad de los derechos civiles y políticos? Las discusiones sobre el voto censatario siguen incluso hasta avanzado el siglo XX y son numerosas las voces que lo presentan

como algo progresista, especialmente si se habla de elecciones municipales y del *self-government*. Éste es claramente el caso del argentino Lisandro de la Torre y su Liga del Sur, un partido de ámbito provincial[9] que tendría una proyección mayor a la de sus potencialidades, en virtud de la dimensión nacional alcanzada por su máximo dirigente. Esta mención a las elecciones municipales nos debe hacer recordar que en numerosas ocasiones y países se votaba en ellas de forma distinta a las elecciones generales —por ejemplo, en algunos distritos argentinos, como la provincia de Santa Fe o la ciudad de Buenos Aires, podían votar los extranjeros—. De tal forma que es necesario separar las reformas que afectaban a elecciones generales (bien para elegir parlamentarios o a las autoridades nacionales o provinciales) de las municipales. Es más, era frecuente que la actividad política dentro de los ayuntamientos fuera considerada *administración* y no política.[10]

La mayor parte de los textos presentados aquí fueron elaborados para un seminario organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y la Fundación Marcelino Botín en mayo de 1996 en Santander, en el marco de un proyecto de investigación sobre "Partidos políticos y elecciones en España y América Latina", financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España.[11] Un objetivo del equipo investigador y de las sesiones del seminario fue abordar la historia política desde una perspectiva comparada y profundizando en el permanente y continuo intercambio de influencias entre España y América Latina, en un diálogo fecundo entablado en las dos direcciones. Si bien se ha avanzado considerablemente en los últimos años en el estudio de buena parte de los temas abordados aquí, todavía es incipiente el tratamiento comparado de los mismos,[12] pese a que en esta época el número de países donde se celebraban elecciones era muy reducido y se limitaba básicamente a Europa, los Estados Unidos y América Latina.

[9] Carlos Malamud, *Partidos políticos y elecciones en la Argentina: la Liga del Sur santafesina, 1908-1916*, Madrid, 1997.

[10] Marcela Ternavasio, "Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la construcción de los espacios locales en Argentina (1850-1920)", tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Rosario, 1991.

[11] SEC94-0196.

[12] Entre las escasas aportaciones en este terreno vale la pena mencionar el libro editado por Eduardo Posada Carbó, *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, 1996. El libro editado por S. Noiret, *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th. and 20th. Centuries*, Baden Baden, 1990, es de utilidad, especialmente el trabajo de J. Varela Ortega y Rogelio López Blanco "Historiography, Sources and Methods for the Study of Electoral Laws in Spain".

Antes de abordar algunas cuestiones concretas vinculadas con las distintas reformas electorales que se tratan aquí, sería conveniente plantearse ciertas preguntas de orden más general, cuyas respuestas deberían ser útiles para una interpretación de conjunto. En primer lugar habría que indagar los elementos que están presentes detrás de cualquier reforma electoral, los objetivos de ésta y su permanencia en el marco legal de cada país. En lo relativo al último punto vale la pena recordar que mientras en Bolivia el reglamento electoral promulgado en noviembre de 1839 estuvo prácticamente vigente hasta 1952, en España las cosas ocurrieron de otra manera. Se trata de un caso que vale la pena tener presente, ya que entre 1837 y 1907 se realizaron siete reformas: 1837, 1846, 1865, 1870, 1878, 1890 y 1907, siendo las de 1846 y 1890 las más importantes.

Como ya se señaló, habría que saber si la reforma trataba de ampliar o limitar el "mercado" electoral y con qué objetivos. Para eso es necesario precisar qué se quería cambiar: el universo electoral (introducción del sufragio universal o limitación o ampliación de las restricciones económicas o de educación), el tipo de circunscripciones (uninominales o plurinominales) y su trazado, los mecanismos del voto (pluralidad de sufragios, lista incompleta, representación proporcional, voto acumulativo), la forma de votar (si inicialmente la discusión se centró en si había que seguir el orden de la inscripción en el padrón y se llamaba a los electores por ese orden o cabía la posibilidad de presentarse en grupo ante las urnas, incluyendo la disputa armada por el control de las mesas, etc., posteriormente el carácter del voto, secreto u obligatorio, fue determinante), el escrutinio y la forma de realizarlo, la proporcionalidad entre la población y el número de representantes, la forma de realizar el censo electoral, los controles contra el fraude y la corrupción o, finalmente, la lucha consecuente por una mayor transparencia del sufragio, incluidas las garantías judiciales establecidas para garantizar el buen funcionamiento de las urnas.

Junto a estas preguntas existen otras adicionales que pueden apuntar a otras direcciones. ¿Qué llevó, y por qué, a determinados sectores dirigentes a intentar modificar las reglas del juego electoral? ¿En qué medida el proyecto propuesto por el legislador (el ejecutivo o una comisión parlamentaria en cada caso) logró llevarse a la práctica, y qué modificaciones se introdujeron, en caso de aprobarse, a su paso por el Parlamento? Dicho de otra manera, habría que ver qué resistencias o apoyos encontró el proyecto en el legislativo, por parte de los

mismos parlamentarios que podían verse afectados en su elegibilidad en los siguientes comicios si prosperaba la reforma, teniendo en cuenta la enorme libertad con que votaban los parlamentarios del periodo. En estrecha relación con estos puntos encontramos la cuestión de la "oportunidad" de la reforma, a la que se vinculan las siguientes preguntas: ¿cuán política u oportuna era la reforma?, ¿cómo la respaldaban los distintos actores políticos y sociales que apostaban por ella?, ¿quiénes eran sus principales enemigos y por qué se oponían al cambio?

Otro grupo de cuestiones gira en torno a si la reforma electoral respondía estrictamente a motivaciones de política interna o existe, al mismo tiempo, el deseo de algunos sectores dominantes de equipararse a las naciones más modernas del planeta. Las naciones más civilizadas contaban con una legislación electoral más moderna y resulta comprensible que esos modelos los tuviera en cuenta la "clase política" de más de un país latinoamericano a la hora de modificar las reglas de juego. Tampoco debe perderse de vista el hecho de que en buena parte de los países de Europa Occidental y del Sur (los que tenían más influencia en América Latina) a fines del siglo XIX y principios del XX se realizaron importantes reformas electorales. Refiriéndose al caso argentino, Botana dice que "la clase gobernante miraba hacia fuera, comparaba y procuraba trasladar a su territorio lo que otras naciones practicaban con éxito. Decíase que había que alcanzar la civilización política y ésta, para los reformadores, se presentaba como modelo deseable más allá de nuestras fronteras".[13]

Cualesquiera que hayan sido las motivaciones de las reformas, lo cierto es que éstas fueron jalonando el camino de la democratización en España y América Latina. En este proceso fueron de gran importancia no sólo las instituciones heredadas del pasado, sino también las prácticas políticas que se fueron adquiriendo, todo lo cual influyó en la formación de una cultura política que favoreció, a no dudarlo, la implantación de sistemas democráticos en los distintos países considerados.

CARLOS MALAMUD

[13] N. Botana, *El orden conservador...*, p. 252.

Primera Parte

ESPAÑA Y PUERTO RICO

I. AVANZAR RETROCEDIENDO. LA REFORMA ELECTORAL ESPAÑOLA DE 1878

CARLOS DARDÉ,
Universidad de Cantabria

> Recuperar algunos de los pensamientos y sentimientos reales de nuestros antepasados es la función más dura, la más sutil y la más educativa que la historia puede realizar.
>
> G. M. TREVELYAN, *Clio: A Muse,* 1913

INTRODUCCIÓN

LA REFORMA ELECTORAL ESPAÑOLA DE 1878 se corresponde con el espíritu inicial de la Restauración borbónica, efectuada tres años antes. Aunque la Restauración se llevó a cabo de acuerdo con el proyecto no revanchista y las ideas conciliadoras de Antonio Cánovas del Castillo, supuso una reacción —especialmente en sus primeros años— frente al periodo revolucionario de 1868 a 1874. En el terreno electoral, esta reacción se manifestó principalmente en la supresión del sufragio universal (masculino) y directo —implantado por primera vez en España en 1868— y su sustitución por un sufragio censatario. En este sentido, la legislación electoral española de 1878 presenta una similitud con la legislación contrarrevolucionaria europea de 1815 y 1849, y supone una excepción en la evolución del sistema representativo en Europa durante el siglo XIX, caracterizado precisamente por la progresiva extensión del sufragio.

En relación con la historia del régimen parlamentario en España, la reforma de 1878 es una reforma secundaria, pero no irrelevante. Además de la mencionada reducción del número de hombres con derecho al voto, la ley de 1878 introdujo cambios fundamentales en la geografía y el procedimiento electorales que, con ligeras variaciones, perduraron hasta la II República, en 1931. La vigencia de la ley de 1878, en su conjunto, fue corta. Sólo cuatro elecciones generales se cele-

braron de acuerdo con ella, hasta que en 1890 una nueva norma electoral volvió a implantar el sufragio universal. La ley de 1878 no es comparable, por tanto, a las dos grandes reformas electorales del siglo XIX, las de 1846 y 1890 —moderada y liberal, respectivamente—. Sí puede compararse, más bien, con otras reformas, las de 1837, 1865 o 1870 —progresista, unionista y democrática, respectivamente— que también tuvieron un periodo corto de vigencia, pero que resultan relevantes para conocer las ideas que sobre la representación tenían los partidos que las presentaron y aprobaron, y la lógica de los sistemas políticos que contribuyeron decisivamente a perfilar.

Los objetivos que persigue el presente capítulo son de dos tipos. Por una parte, conocer y tratar de entender el significado de las normas electorales establecidas en el comienzo de la Restauración, y, por otra, analizar los efectos de la aplicación de la ley de 1878 en las cuatro elecciones convocadas de acuerdo con ella. En definitiva, se trata de responder a las siguientes preguntas: ¿cómo veían los protagonistas la cuestión electoral?, ¿cuáles eran los principales problemas que percibían?, ¿qué remedios trataron de aplicar? y ¿qué resultados obtuvieron? Para ello, se tratarán cuatro cuestiones: *1)* el marco constitucional en que se situaba la ley electoral y los precedentes inmediatos respecto a la regulación de la representación; *2)* el problema electoral, como era visto por los contemporáneos; *3)* la respuesta de la ley electoral de 1878 a dicho problema, y *4)* la aplicación que se hizo de la ley de 1878; en particular, los resultados de los cambios introducidos en la geografía electoral.

ANTECEDENTES: EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

La ley electoral de 1878 se encuadraba en el marco constitucional establecido en 1876, y tenía como precedentes inmediatos la ley electoral aprobada con carácter provisional en 1877 y el tratamiento dado al tema electoral en las leyes municipal y provincial del mismo año.

La Constitución de 1876 era expresión de las ideas de Antonio Cánovas del Castillo, sobre la que éste trató de asentar un nuevo sistema político. En relación con las instituciones representativas, la Constitución establecía que "las Cortes se componen de dos cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso" (artículo 19), de acuerdo con una tradición bicameral, iniciada en España en 1834.

Formaban parte del Senado dos tipos de miembros: los senadores vitalicios —por derecho propio o por nombramiento de la Corona— y los electos por un periodo de cinco años. El número máximo de senadores por derecho propio y vitalicios era 180, el mismo que el de senadores elegidos. Eran senadores por derecho propio determinados miembros de la familia real, de la nobleza, el ejército, el clero y las instituciones del Estado, mientras que los senadores vitalicios nombrados por la Corona debían reunir una serie de requisitos profesionales y de renta. Los senadores elegidos lo eran por diversas corporaciones civiles, políticas y religiosas, junto con los mayores contribuyentes de cada provincia, a través de un método indirecto.

Esta organización del Senado se debía a la influencia de las teorías orgánicas de la representación, defendidas en España tanto por los católicos como por los krausistas.[1] Con ella se pretendía ofrecer una representación específica a los diferentes intereses sociales, en contraste con la representación del interés general, que se hallaba en el Congreso.

> El interés general de la nación, tomado en su conjunto y sin carácteres diferenciales de ninguna especie, está representado aquí, en el Congreso; pero aunque el interés nacional sea uno [...] ¿no tiene diversidades interiores? Claro es que sí y esas están representadas en el Senado, y he aquí por qué llamamos para formarlo a las corporaciones, a las clases, a las categorías; en suma, a cuantas energías sociales representan esa subdivisión de intereses.[2]

El Partido Constitucional —el partido liberal a la izquierda del Partido Conservador de Cánovas, que en 1876 defendía la vigencia de la Constitución democrática de 1869 y que disponía del grupo de oposición más importante del Congreso— criticó esta organización del Senado por razones teóricas y prácticas; en teoría, por reconocer otras fuentes de representación que la población —que consideraban la única base aceptable para los liberales—, y en la práctica, porque

[1] Según Moret, el Senado español de la época intentaba recoger, "sin conseguirlo", la "idea común" de los sistemas orgánicos, según la cual "los grandes intereses sociales" debían estar representados en la Cámara alta, y "la opinión general" en la Cámara popular. Segismundo Moret, *La representación nacional. Teoría del sufragio. Conferencias pronunciadas en la Universidad Central*, Madrid, 1884, p. 77. Sobre la teoría krausista de la representación, véase Elías Díaz, *La filosofía social del krausismo español*, Madrid, 1989, y Gonzalo Fernández de la Mora, "El organicismo krausista", *Revista de Estudios Políticos* núm. 22, 1981, pp. 99-184.

[2] Fernández Jiménez, *Diario de Sesiones del Congreso* (en adelante *DSC*), legislatura 1876-1877, núm. 64, p. 1564.

se pretendía "la representación de grandes fuerzas sociales" que "no existen en el país". "En España no hay cuerpos sociales", concluía el portavoz constitucional Linares Rivas.[3]

Con relación al Congreso, la Constitución sólo establecía que estuviera compuesto por diputados elegidos de acuerdo con la población: un diputado, al menos, por cada 50 000 almas, sin concretar en absoluto la forma de elección: "los diputados se elegirán y podrán ser reelegidos indefinidamente por el método que determine la ley" (artículo 28). La indeterminación apreciada en este tema era un rasgo característico del texto constitucional; muchos aspectos del ordenamiento jurídico quedaban sin definir, a merced de "lo que determinen las leyes", para que fuera posible que cada partido pudiera gobernar con sus propios principios, sin necesidad de alterar para ello la ley fundamental del reino.

En la discusión de este artículo, el Partido Constitucional pidió que se consignara en la Constitución el método directo y el sufragio universal.[4] La comisión, de acuerdo con el gobierno, rechazó esta petición y manifestó su opinión contraria al sufragio universal, pero manifestó expresamente —y es importante señalarlo porque revela el espíritu abierto con que se hizo la Constitución de 1876— que el artículo estaba redactado así para permitir que algún día se pudiera reimplantar, de cualquier forma, el sufragio universal.[5] En definitiva, el contexto constitucional era sin duda una estructura fuertemente conservadora, y a ello se aludió en la discusión de la ley electoral de 1878 para defender una mayor extensión del sufragio. "Cuando tenemos repartido el poder legislativo entre el rey [...] y dos Cámaras, de las cuales la alta está organizada en España tan conservadoramente [...] no sé por qué teméis a esa mayor participación que nosotros queremos dar al pueblo en el Congreso de los Diputados."[6]

Era de sobra conocido que Cánovas y el Partido Conservador eran contrarios al sufragio universal. Las elecciones de 1876 se habían hecho de acuerdo con la ley vigente, de sufragio universal, pero en el

[3] Discusión del proyecto de ley relativo a la elección de senadores: *DSC*, legs. 1876-1877, núm. 117, pp. 3311-3320. Según Linares Rivas era excesiva la representación concedida al clero —que elegía la tercera parte de los senadores electivos—, mientras que ni las academias ni las universidades —"centros modestísimos, dedicados exclusivamente a la instrucción"— ni las sociedades económicas —que "dormitan y apenas dan señales de vida"— constituían auténticas fuerzas sociales.

[4] Núñez de Arce, *DSC*, legs. 1876-1877, núm. 64, p. 1572.

[5] Álvarez Bugallal, *DSC*, legs. 1876-1877, núm. 64, p. 1574.

[6] Rico, *DSC*, leg. 1878, núm. 121, p. 3392.

decreto de convocatoria de las mismas se especificaba que era sólo "por esta vez". La pervivencia momentánea del sufragio universal se debía, en parte, al deseo de Cánovas de mantener el "espíritu de continuidad, en la medida de lo posible", como dice Melchor Fernández Almagro, pero sólo se explica en el contexto de la lucha por el poder entre Cánovas y el Partido Moderado, como ha puesto de manifiesto José Varela Ortega.[7] Una vez aprobada la Constitución, y ante la indeterminación que en ella tenían las cuestiones electorales, el gobierno quiso aprobar cuanto antes unas normas para suprimir el sufragio universal. Para ello, y considerando que no era el momento oportuno de discutir una nueva ley electoral, presentó un proyecto restableciendo provisionalmente la ley de 1865, "formada con mayor espíritu de concordia y menos exclusivismo de escuela que ninguna otra".[8]

La ley electoral de 1865 había sido hecha por un gobierno de la Unión Liberal para conseguir que el Partido Progresista abandonara su actitud de retraimiento electoral y parlamentario, es decir, su actitud revolucionaria. Era una ley que pretendía conciliar principios moderados y progresistas: censitaria —de acuerdo con amplios criterios de riqueza y capacidad— y con distritos intermedios entre los uninominales y los provinciales. El proyecto del gobierno canovista fue debatido brevemente y aprobado en la legislatura siguiente, de 1877. La ley de 1865 se restableció con dos variaciones: la geografía electoral de la ley de 1871 —distritos uninominales— y la ampliación del censo mediante la reducción de la cuota por contribución, necesaria para figurar en el mismo, y la extensión del derecho denominado de capacidades. La ley electoral de 1877 nunca fue aplicada.

Los planteamientos conservadores en materia electoral quedaron igualmente recogidos en la reforma de las leyes municipal y provincial, llevada a cabo en la misma legislatura de 1877. Para la elección de concejales de los ayuntamientos y de diputados provinciales, el sufragio universal vigente durante la época revolucionaria fue sustituido por un censo muy amplio, del que se podía formar parte con pagar cualquier tipo de contribución, ser funcionario, o poseer un título oficial.[9]

[7] Artículo 2º, *DSC*, legs. 1876-1877, núm. 2, p. 6. Melchor Fernández Almagro, *Historia política de la España contemporánea*, Madrid, s. a., vol. I, p. 253. J. Varela Ortega, *Los amigos políticos*, Madrid, 1977, pp. 117 y ss.

[8] *DSC*, leg. 1877, núm. 6, apéndice 2, p. 2.

[9] Ley municipal, artículo 40 y Ley provincial, artículo 7. *Leyes municipal y provincial, reformadas por ley de 16 de diciembre de 1876*. *DSC*, leg. 1877, núm. 54, apéndice 4º.

El problema electoral en el Congreso de los Diputados, 1876-1880

Para descubrir el significado de las normas electorales de los años posteriores a la Restauración, es imprescindible conocer cómo veían los contemporáneos la cuestión electoral en España. Es decir, necesitamos saber cuáles eran los principales problemas que percibían, para entender el propósito de las medidas adoptadas. Un lugar fundamental donde se expresaron las opiniones sobre esta cuestión fue el Congreso de los Diputados; el otro ámbito, cuyo análisis queda para otra ocasión, es la prensa. A través de los debates que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados, entre 1876 y 1880, en relación con el tema de la representación política —en la discusión constitucional y de las leyes consideradas hasta ahora, en la discusión de la ley electoral de 1878, y en otras ocasiones con motivo de problemas políticos generales— quedan claras, sobre todo, dos cosas: *1)* que el problema fundamental en relación con las elecciones era la indiferencia, la atonía, "la inexistencia" de un cuerpo electoral, y *2)* que la causa principal era la intervención del gobierno en las elecciones.

El testimonio de las opiniones, expresadas con toda independencia por diputados de todos las tendencias políticas, tanto sobre el problema como sobre su causa, es abundante y unánime. Entre ellas, destacarían, por su elocuencia, las siguientes.

Del diputado constitucional Núñez de Arce en la discusión constitucional:

> No consiste [...] esa docilidad del cuerpo electoral a los caprichos gubernamentales [...] en la cuestión del sufragio [...] consiste en el profundo estado de corrupción a que han llegado, por culpa de los gobiernos, los elementos políticos de nuestra patria [...] Desde el ministerio de la Gobernación es desde donde ha ido descendiendo [...] el veneno que [...] le ha corrompido [al cuerpo electoral] [...] No culpeis [...] al sufragio universal; no culpeis tampoco al censo; los métodos y los sistemas electorales no tienen nada que ver [...] Aquí [...] el gobierno ha sido el gran corruptor.[10]

Del diputado centralista, Rico, en 1878: "El cuerpo electoral, en gran parte [...] no es sino una masa que se mueve al empuje y a gusto de la voluntad de los gobiernos. Inútilmente se han hecho, y nos esforza-

[10] *DSC*, legs. 1876-1877, núm. 64, p. 1572.

remos en hacer, leyes electorales buenas. No, las leyes electorales [...] no podrán jamás resistir al maquiavelismo de los ministros de la Gobernación".[11]

Del republicano Castelar, en la discusión de la ley de 1878: "Como no tenemos cuerpo electoral, no tenemos quien decida entre las amenazadoras oposiciones y este amenazado gobierno".[12]

De Cánovas, en la misma ocasión:

> Si hay algo en que nosotros tengamos una inferioridad evidente respecto de todas las demás naciones constitucionales, ese algo es la fuerza, la independencia, la iniciativa del cuerpo electoral [...] ¿Se olvida que [...] en el espacio de pocos meses han venido a este recinto Cámaras monárquicas, Cámaras revolucionarias, Cámaras monárquicas de la revolución, pero constitucionales, Cámaras radicales y Cámaras republicanas federales? [...] Ese espectáculo que se ha visto aquí con escándalo del mundo, y que ha sido la befa de nuestro cuerpo electoral [...] ese hecho en sí tiene algo de indudablemente anormal [...] es una inferioridad nuestra respecto de otros países cuyo cuerpo electoral está mejor organizado.[13]

Y, finalmente, de Manuel Alonso Martínez, en 1880, que añadía un importante elemento —también mencionado por Cánovas en otra ocasión—: la injerencia de los gobiernos en las elecciones estaba permitida y facilitada por la centralización existente.

> El cuerpo electoral [...] falta por completo hoy en España [...] repasad en vuestra memoria las elecciones que aquí se han hecho, fijaos siquiera en el periodo desde González Bravo hasta nuestros días [...] ¿Creeis que la raza española sea tan veleidosa que cambie a cada paso y en poco tiempo de opinión? [...] Esto es absurdo [...] Preciso es reconocer que hay un vicio en el cuerpo electoral [...] ¿Consiste en que el sufragio sea más o menos amplio o restringido? No, hemos hecho ya ensayos con el sufragio restringido y con el sufragio universal y los resultados han sido idénticos. ¿Consiste este vicio en que la nación española sea radicalmente incapaz para el gobierno representativo? No [...] los españoles [...] pueden muy bien ser regidos por el gobierno representativo. El vicio consiste, a mi juicio [...] en

[11] *DSC*, legs. 1878, núm. 120, p. 3393. En la discusión de la ley de 1877, el mismo diputado manifestó que "no es la ley electoral la que puede influir y la que puede resolver en verdad las cuestiones electorales" *DSC*, leg. 1877, núm. 15, p. 323.

[12] *DSC*, leg. 1878, núm. 124, p. 3461. Para Castelar, la causa principal de este hecho era la continua inestabilidad política como consecuencia de los continuos pronunciamientos, p. 3459.

[13] A. Cánovas del Castillo, *Discursos parlamentarios*, estudio preliminar de Diego López Garrido, Madrid, 1987, pp. 336 y ss.

la centralización administrativa exagerada, combinada con el abuso sistemático que han venido haciendo aquí la generalidad de los gobiernos, en todo el reinado de doña Isabel II o, al menos, desde 1839 hasta el dia.[14]

La ley electoral de 1878

Analicemos, en este contexto, la ley de 1878. En ese año —"cuando los elementos de toda guerra civil habían desaparecido de entre nosotros", diría Francisco Silvela— el gobierno conservador consideró que era el momento adecuado para plantear su reforma electoral. Las Cortes estaban más descargadas de trabajo y las circunstancias políticas habían cambiado respecto al año anterior. El sistema político de la Restauración se iba asentando, lo mismo que el Partido Conservador de Cánovas. Las conspiraciones republicanas, aunque temibles, se mostraban ineficaces. Lo más importante era que el Partido Constitucional había aceptado la Constitución de 1876 y se postulaba como la alternativa de gobierno al partido de Cánovas, reclamando el poder directamente al rey. Al mismo tiempo, los constitucionales habían abandonado el retraimiento parlamentario, iniciado en 1877, y se mostraban dispuestos a colaborar con los conservadores en la labor legislativa.

El proyecto de ley electoral fue un proyecto de consenso entre los dos grandes partidos representados en las Cortes: el Conservador y el Constitucional.[15] Su redacción corrió a cargo de una comisión que, de acuerdo con lo establecido en la ley de 1877, estaba compuesta por cinco senadores, cinco diputados y cinco altos funcionarios, nombrados por el gobierno. En el trabajo de la comisión reinó un gran espíritu de consenso, llegando a un acuerdo unánime en todos los aspectos

[14] M. Alonso Martínez, *DSC*, legs. 1879-1880, núm. 190, p. 4871. La opinión de Cánovas sobre la centralización administrativa introducida por los moderados en 1845 como "una máquina de ganar elecciones", en A. Cánovas del Castillo, *Discursos*, p. 4. A la debilidad de la opinión pública, la injerencia del gobierno en las elecciones y la importancia de la centralización administrativa se refería también el constitucional Alejandro Ulloa, *DSC*, legs. 1876-1877, núm. 30, apéndice 3°, p. 1 y núm. 31, pp. 565 y ss., en una proposición de ley sobre delitos electorales, que no se discutió, y en la que mencionaba otros dos importantes aspectos de la historia electoral en la España liberal: cómo las cosas habían empeorado progresivamente —"nosotros hemos tenido la desgracia de haber empezado bien y haber seguido mal"—, y la "flexibilidad asombrosa de conciencia" en relación con los delitos electorales.

[15] El grupo llamado centralista, que dirigido por Alonso Martínez se había apartado de las filas constitucionales en 1875 para colaborar con Cánovas en la redacción de la Constitución, volvió a integrarse en el Partido Constitucional en 1878. Aparte de estos partidos había algunos diputados republicanos y demócratas —Castelar y el marqués de Sardoal, especialmente— y un pequeño número de moderados.

del proyecto, excepto en lo relativo a la extensión del sufragio, tema en el que disintieron —no sabemos en qué términos— tres de sus componentes, probablemente los dos pertenecientes al Partido Constitucional y el único representante del Partido Demócrata Progresista. El gobierno conservador hizo suyo el resultado de los trabajos de la comisión, presentándolo como proyecto de ley.[16]

Dado el protagonismo de Cánovas en todo el proceso político de estos años —su "omnipotencia omnímoda", como diría un diputado—,[17] es importante señalar que el proyecto de ley electoral de 1878 no respondía a los planteamientos propios del presidente del consejo en la materia, según él mismo declaró. En la discusión parlamentaria de la ley defendió el proyecto como obra de consenso, guardándose sus propias opiniones.[18] Lo más conocido de la opinión de Cánovas en materia electoral es su condena del sufragio universal, cuya aplicación, decía, de acuerdo con un razonamiento utilitario y materialista, "engendra de una manera natural, necesaria e inevitable el socialismo".[19] Sin embargo, apenas se ha destacado que a partir de la Restauración Cánovas manifestó una fuerte crítica a la representación individualista e igualitaria y una opinión favorable a la representación orgánica y corporativa. Así, en 1889 declaró la superioridad evidente del sufragio orgánico, "que ofrece un antemural robusto contra el posible despotismo de la muchedumbre proletaria, salvando de sus cálculos equivocados y sus precipitadas y utópicas resoluciones, los cimientos sociales".[20]

¿Por qué Cánovas no llegó siquiera a plantear una forma de representación orgánica para el Congreso, si era la fórmula que le parecía mejor? En mi opinión, porque aunque era un procedimiento defendido en la España de la época desde los ángulos opuestos del neocatolicismo de Pidal y el krausismo de Azcárate, era algo tan opuesto a la opinión predominante entre los liberales, que los constitucionales y

[16] Miembros de la comisión, en Arturo Fernández Domínguez, *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, 1992, p. 155, y *DSC*, leg. 1878, núm. 105, apéndice. El espíritu predominante en la comisión sería evocado, años más tarde, por Francisco Silvela, *DSC*, legs. 1881-1882, núm. 6, p. 72.

[17] Polo de Bernabé, *DSC*, leg. 1878, núm. 121, p. 3383.

[18] A. Cánovas del Castillo, *DSC*, leg. 1878, núm. 124, pp. 3465 y ss. Francisco Silvela refrendaría más adelante la afirmación de Cánovas, *DSC*, legs. 1881-1882, núm. 6, p. 72.

[19] A. Cánovas del Castillo, *Discursos*, p. 291.

[20] Entre las manifestaciones canovistas destaca la intervención en la discusión de las leyes municipal y provincial, en 1877. *Discursos*, pp. 290 y ss. Cita de 1889, en Eduardo Sanz y Escartín, conde de Lizárraga, "El pensamiento de Cánovas en el orden político y social", en *Conferencias pronunciadas en el Ateneo de Madrid en conmemoración del primer centenario del nacimiento de Cánovas del Castillo*, Madrid, 1928, p. 129.

demócratas se habrían opuesto tajantemente y habría hecho imposible el consenso y la integración de estos grupos en el sistema político, que era lo que Cánovas perseguía por encima de todo.

En el Congreso, la mayoría de la comisión reglamentaria presentó un dictamen que coincidía básicamente con el proyecto del gobierno, mientras dos de sus miembros, del Partido Constitucional y del Partido Centralista, presentaron un voto particular en el que se apartaban del mismo en lo relativo a la extensión del derecho electoral. Dicho voto proponía que en lugar de un censo determinado por el pago de una contribución o la capacidad —como proponía el proyecto del gobierno y el dictamen de la mayoría—, se estableciera como única limitación para el sufragio el saber leer y escribir.[21] Dicho voto particular fue desechado. La ley, aprobada después de una semana de discusión, en medio de una gran indiferencia, no sólo de la opinión pública, sino también de la misma Cámara, recogía en lo fundamental el proyecto inicial.[22] En su contenido destacan dos novedades respecto de la legislación electoral anterior: la sustitución del sufragio universal por un censo determinado por la riqueza y la capacidad, y algunos cambios radicales en la geografía electoral, vinculados con una nueva forma de votar. Otras innovaciones introducidas por la ley, de relativa menor importancia, tenían que ver con la duración de la elección, la forma de constituirse las mesas electorales y la elección por acumulación de votos. Vamos a analizar brevemente cada una de estas cuestiones.

La extensión del sufragio

Todos los miembros de la comisión pertenecientes a los grupos principales de la Cámara —conservadores, centralistas y constitucionales— se mostraron de acuerdo en que

> El espíritu de los tiempos modernos [...] el progreso de las ideas y de los hechos en materia electoral conduce y debe conducir paulatina y lentamen-

[21] La mayoría de la comisión, adicta al gobierno, introdujo en su dictamen algunas variaciones secundarias señaladas por Arturo Fernández Domínguez, *Leyes*, p. 155. Los autores del voto particular eran el constitucional Augusto Ulloa y el centralista Rico.

[22] Destacaron y lamentaron "la frialdad y la indiferencia con que ha comenzado y con que sigue una discusión acerca de la materia más importante que puede tratarse", José Luis Albareda, *DSC*, núm. 122, p. 3410 (a quien pertenece la cita); Polo de Bernabé, *DSC*, núm. 125, p. 3476; Rico, *DSC*, núm. 121, p. 3389, y Castelar, *DSC*, núm. 124, p. 3458.

> te a una mayor extensión del sufragio [...] pero al mismo tiempo, todos [...] hemos estado conformes en que por excepción, dadas las circunstancias por que el país ha atravesado, y dada la precipitación con que en este punto se había caminado, no había más remedio que retroceder.[23]

Era la misma idea que en la discusión del texto constitucional había expresado Álvarez Bugallal:

> El sufragio universal no vino aquí en virtud de un movimiento de la opinión, después de una lenta educación y de una serie de emancipaciones y de gradaciones sucesivas [...] La revolución, poseída en ésta como en otras materias de un falso ideal científico, la decretó [...] creyendo que con sólo decretarla operaba también la emancipación de lo que llamó [...] el cuarto estado. Mas las libertades y las emancipaciones de esta clase no se decretan [...] se elaboran y se conquistan más trabajosamente [...] constituyen una verdadera, constante y progresiva ascención, que sólo se consuma con orden, con trabajo y disciplina. Si pues el sufragio universal vino de esta manera, si lo trajo una tempestad, otra tempestad se lo ha llevado.[24]

El hecho de que los constitucionales se sumaran a este acuerdo tenía un importante significado político —como subrayó el ministro de la Gobernación, Romero Robledo—: el abandono por parte del Partido Constitucional del sufragio universal. Era la consecuencia de la renuncia —por parte de los constitucionales— a la Constitución de 1869 lo cual, por otra parte, no suponía ninguna traición a su propia tradición, básicamente progresista, que nunca había defendido el sufragio universal. Las señas de identidad que los constitucionales proclamaron en aquellos momentos eran la descentralización administrativa, la libertad religiosa, la responsabilidad judicial inmediata de los funcionarios públicos y la libertad de prensa.[25]

La propuesta de los constitucionales en 1878, a través del voto particular de Ulloa y Rico, fue conceder el derecho electoral a los que supieran leer y escribir, y fue defendida con el argumento de que suponía la representación de la capacidad sobre la representación de la riqueza. Fue rechazada, pero en caso de que hubiera sido aceptada no hubiera supuesto un incremento considerable del censo electoral.

[23] Cos Gayón, *DSC*, leg. 1878, núm. 120, p. 3394.

[24] Álvarez Bugallal, *DSC*, legs. 1876-1877, núm. 64, p. 1574.

[25] F. Romero Robledo, *DSC*, leg. 1878, núm. 122, p. 3418. José L. Albareda, *DSC*, leg. 1878, núm. 122, p. 3416.

Según los requisitos establecidos en la ley, tal como se aprobó —el pago de 25 pesetas por contribución territorial y 50 pesetas por contribución industrial—, llegaron a componer el censo entre 800 000 y 900 000 personas —20%, aproximadamente, de los varones mayores de 25 años—.[26] Pero el porcentaje de varones que sabían leer y escribir, según el censo de 1877, era de 34.72%, contando también a los niños, entre los que el número de analfabetos era menor que entre los adultos.

Siendo, sin duda, la supresión del sufragio universal el aspecto más destacado de la ley, apenas fue objeto de debate. Sólo Castelar habló incidentalmente en su favor —como en 1877—, considerándolo un derecho natural. Y sólo un orador, Escobar, director del periódico conservador *La Época,* combatió el principio de la extensión universal del sufragio en términos de clases inferiores y peligrosas, siendo contestado por el constitucional Albareda, quien mostró una visión armónica de la sociedad.[27]

Geografía electoral y forma de votar

En relación con la división territorial de la representación, la ley de 1878 seguía la tradicional distribución provincial y respetaba en lo fundamental la división en distritos establecida por la ley electoral de 1871,[28] aunque introducía como novedad la creación de 20 circunscripciones plurinominales. Estas circunscripciones se formaron por la agregación a algunos distritos urbanos —en su mayoría capitales de

[26] C. Dardé, "Las elecciones de diputados de 1886", *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea,* núm. 5, 1986, pp. 223-259.

[27] Castelar, *DSC,* núm. 124, 12 de noviembre de 1878, pp. 3458-3462. Ignacio José Escobar, *DSC,* leg. 1878, núm. 120, pp. 3371 y ss. se refirió al carácter culpable de la pobreza. En su contestación, José Luis Albareda, *DSC,* leg. 1878, núm. 122, p. 3413, criticó a Escobar, expresando una visión esencialmente armónica de la sociedad: "Las clases desheredadas [...] los elementos populares [...] la democracia social recibe con admiración, a veces con gusto y hasta con cariño, el predominio de la inteligencia, porque el valer personal merece respeto en todas partes".

[28] Esta ley, aunque hecha en el periodo revolucionario, recogía la tradición moderada de distritos uninominales en lugar de la progresista de circunscripciones plurinominales. La justificación que en su día ofrecieron los legisladores fue que les parecía una forma de representación más perfecta, y que con el gran número de electores se anulaba la posibilidad de las influencias personales. C. Dardé y Manuel Estrada, "La representación social y territorial en la legislación electoral española, 1808-1874", en C. Malamud (ed.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930,* Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo, 1995, p. 28.

provincia de tipo medio— de los distritos rurales contiguos.[29] En la ley de 1871 ya existían algunas circunscripciones plurinominales, que correspondían a las ciudades mayores, cuya población era predominantemente urbana.[30] La novedad de las circunscripciones creadas en 1878 era la combinación de espacios urbanos y rurales en la misma unidad electoral, en una proporción variable, aunque siempre con predominio absoluto de la población rural sobre la urbana. Al mismo tiempo se estableció que en todas las circunscripciones —nuevas y antiguas— los electores consignaran en sus papeletas el nombre de menos candidatos que el número de diputados a ser elegidos. Dos candidatos en el caso de tres diputados; tres en el caso de cuatro o cinco, y dos candidatos menos cuando el número de diputados a elegir por la circunscripción fueran más de cinco (artículo 84). Estos aspectos de la legislación de 1878 —con ligeras variaciones introducidas por las sucesivas leyes de 1890 y 1907— se conservaron durante toda la Restauración.

La finalidad declarada de los cambios en la geografía electoral y en

[29] Artículo 2º:

Nuevas circunscripciones electorales	*Unidades anteriores*
Alicante	Alicante, Elche, Moñovar
Almería	Almería, Canjayar, Jergal
Badajoz	Badajoz, Jerez de los Caballeros, Zafra
Burgos	Burgos, Villadiego, Briviesca
Cádiz	Cádiz, San Fernando
Cartagena	Cartagena, Totana
Córdoba	Córdoba, Montoro, Pozoblanco
Coruña	Coruña, Carballo, Carral
Granada	Granada, Santafé
Jaén	Jaén, Alcalá la Real, Andújar
Jerez de la Frontera	Jerez de la Frontera, Sanlúcar, Arcos
Lugo	Lugo, Villalva, Sarria
Oviedo	Oviedo, Lena, Laviana
Palma de Mallorca	Palma de Mallorca, Inca, Manacor
Pamplona	Pamplona, Olza, Baztan
Santander	Santander, Torrelavega, Villacarriedo
Tarragona	Tarragona, Reus, Falset
Tenerife	(Los tres distritos de la isla)
Valladolid	Valladolid, Peñafiel, Rioseco
Zaragoza	Zaragoza, Borja.

Todas estas circunscripciones elegían tres diputados, excepto Palma de Mallorca, que elegía cinco.

[30] Las seis circunscripciones que ya existían y que se mantuvieron, y el número de diputados que elegían eran: Madrid (8), Barcelona (5), Sevilla (4), Valencia (3), Málaga (3) y Murcia (3).

la forma de votar —cambios que estaban vinculados— era facilitar la representación de las minorías. No hubo discusión alguna en torno a estas reformas. La única voz crítica que se escuchó en el Congreso fue la del diputado centralista Francisco de Paula Candau, para quien el problema consistía en que, con este método, las oposiciones conseguirían efectivamente una representación en las circunscripciones, pero esto llevaría a que el gobierno extremara sus presiones en los distritos rurales, para asegurar su mayoría.[31]

¿Cómo se deben interpretar estas medidas? La idea general que predomina en la historiografía española es que las circunscripciones sirvieron, sobre todo, para ahogar el voto urbano —auténtico— con los votos rurales —falsificados— y que, por tanto, fueron un importante factor negativo, en relación con la autenticidad de la representación y contrario a la modernización política. Es un juicio que parece totalmente correcto, especialmente después de la aprobación del sufragio universal, y tiene su mejor demostración en la diferente representación conseguida por los partidos republicanos —la principal oposición al régimen político— en las elecciones municipales, en las que el espacio urbano tenía una personalidad propia, y en las elecciones generales, en las que este espacio urbano aparecía diluido en el rural. Pero ¿fue éste el propósito inicial de su implantación?

En la medida que las fuentes de la época permiten saberlo, puede afirmarse que no. El principal problema que percibían los contemporáneos, como hemos visto, era la excesiva intervención del gobierno en las elecciones y no la existencia de un electorado al que fuera preciso contener. Las circunscripciones y la limitación del número de votos tendían a asegurar —o a hacer menos difícil, al menos— la representación de las minorías y, por tanto, a limitar la acción del gobierno. Por ello, estas medidas deben ser valoradas positivamente. Hay que tener en cuenta también que una reglamentación semejante se hallaba vigente en Gran Bretaña —implantada por la ley electoral de 1867—, que habría de durar hasta la reforma de 1885. En cualquier caso, era una medida escasamente arriesgada, ya que los escaños a disposición del gobierno seguían siendo la inmensa mayoría.

[31] Francisco de Paula Candau, *DSC*, leg. 1878, núm. 124, pp. 3456 y ss.

Otros aspectos

Algunas innovaciones menores introducidas por la ley electoral de 1878 fueron la celebración de las elecciones en un solo día —un domingo, de 8 a 16 horas—, en lugar de los tres días que duraba antes, y la elección de los cuatro interventores, que junto con el presidente componían la mesa electoral, mediante la presentación de pliegos firmados por los electores, en los que se proponían sólo dos nombres. La elección de interventores debía celebrarse el domingo anterior a la jornada electoral, al contrario de como ocurría antes en que la mesa la elegían, el día previo al inicio de las elecciones, los electores presentes en el colegio electoral. Ambas medidas tendían a limitar la acción del gobierno. En el primer caso, porque éste dejaba de disponer de tiempo para enderezar una elección que se le presentara torcida —sobre cuya marcha, en tres días, tenía una información detallada—. En el segundo, porque facilitaba la representación de las minorías en la mesa electoral.

Una última novedad introducida por la ley de 1878 era la posibilidad de obtener el acta de diputado mediante la acumulación de al menos 10 000 votos, procedentes exclusivamente de los distritos uninominales. Aunque el número de diputados que podían proclamarse por este procedimiento quedaba limitado a 10, era una medida que favorecía a la oposición, al ofrecer a sus líderes nacionales la posibilidad de ser elegidos por un método casi plebiscitario. Otros aspectos básicos de la normativa electoral siguieron invariables en la ley de 1878. Eran, fundamentalmente, la responsabilidad de los ayuntamientos en la elaboración y rectificación del censo electoral; el protagonismo de los cargos municipales —alcaldes, tenientes de alcalde y concejales— en el acto de la elección, que debían presidir, y el análisis y juicio sobre las actas del mismo Congreso de los Diputados.

Estos tres elementos facilitaban la injerencia gubernamental en las elecciones al permitir, en el caso de los dos primeros, el control del censo y de las mesas electorales por los alcaldes —es decir, el gobernador civil, representante del gobierno en las provincias, que disponía de abundantes medios para presionar a los alcaldes—. Por otra parte, la mayoría gubernamental en el Congreso —a pesar de que las minorías tuvieran una cierta representación en todas las comisiones— le permitía dar por buenas todas las actas que quisiera y, en definitiva, una impunidad casi absoluta en materia electoral.

En resumen, los canovistas y constitucionales que consensuaron la ley electoral de 1878, partiendo de la convicción de que el problema electoral básico en España era el retraimiento del cuerpo electoral, a causa de la injerencia gubernamental en las elecciones, acordaron reducir el censo electoral —considerando el sufragio como una función y no como un derecho—, de acuerdo con un criterio de capacidad, definida por la riqueza y la educación. Trataron de favorecer la representación de las minorías mediante la creación de circunscripciones electorales plurinominales, en las que se votaba por un número de candidatos menor al de diputados que debían ser elegidos, la limitación de la duración de la elección a un solo día, la elección de interventores mediante la presentación de firmas de electores y la elección por acumulación de votos. Estas medidas estaban lejos de desarmar al gobierno encargado de organizar las elecciones, que siguió contando con una mayoría de distritos uninominales en los cuales ejercía su influencia mediante los alcaldes —y también en las zonas rurales integradas en las circunscripciones—. En el mejor de los casos, se puede estar de acuerdo con Francisco Silvela cuando definió el texto de 1878 como una ley "quizá un tanto complicada y artística, hecha para ser manejada, como máquina delicada y difícil, con cuidado, con esmero, con circunspección y hasta con verdadero cariño". No fue éste el espíritu con el que fue aplicada generalmente la ley. El mismo Silvela terminó refiriéndose a ella como "ese mecanismo [...] para la falsificación y para el fraude".[32]

Las elecciones con sufragio censatario, 1879-1886

Las elecciones generales celebradas con la ley de 1878 fueron cuatro: dos por gobiernos conservadores —los del general Martínez Campos y Cánovas, con Francisco Silvela y Romero Robledo como ministros de la Gobernación, en 1879 y 1884— y otras dos por gobiernos liberales de Sagasta, con Venancio González como ministro de la Gobernación, en 1881 y 1886. En todas el gobierno obtuvo una amplia mayoría: más de tres cuartos de los escaños en juego. Puede señalarse, no obstante, cierta diferencia entre el 81.5% de los diputados conservadores conseguido por Romero Robledo en 1884 y "sólo" 73.9% de diputados liberales en 1886 (véase el cuadro I.1).

[32] *DSC*, legs. 1881-1882, núm. 6, p. 72, y legs. 1889-1890, p. 1352.

Los vuelcos electorales, regulares y alternativos, no respondían a revoluciones copernicanas en el estado de la opinión pública, como públicamente fue reconocido en la época y es completamente admitido por la historiografía actual. Fueron los gobiernos quienes siguieron haciendo las elecciones y no éstas a los gobiernos. Para los contemporáneos, la injerencia gubernamental continuó siendo el factor clave en las elecciones. Francisco Silvela pedía que en el Partido Liberal se impusieran los que llamaba "liberales a la moderna" —por su "sentido jurídico" y respeto a la legalidad— por encima de la tradición progresista de que "cuando se va a la libertad todos los medios son buenos". Pero se le contestó, con razón, que lo que estaba describiendo como progresismo era lo que en su partido representaba Romero Robledo.[33]

El protagonismo gubernamental en las elecciones se puso de manifiesto en los debates parlamentarios entre 1879 y 1886 —especialmente los celebrados para examinar las actas presentadas por los candidatos electos que serían admitidos como diputados—, centrados en la conducta de los ministros de la Gobernación. En 1879, Francisco Silvela, encargado del ministerio, hizo alarde de no haber intervenido en los comicios, y llegó a afirmar que dos elecciones más, hechas con el mismo espíritu, habrían bastado para devolver la confianza al cuerpo electoral. Los liberales admitieron la relativa pasividad de Silvela en las elecciones, pero argumentaron que si el ministro de la Gobernación conservador no había intervenido en aquella ocasión era porque no lo necesitaba, ya que su partido gobernaba desde hacía cinco años y tenía en su poder todos los resortes oficiales; además, añadieron, al margen del ministro funcionó un centro electoral conservador, dirigido por Romero Robledo y Cánovas, que sí actuó intensamente.[34]

En los debates posteriores a las tres elecciones siguientes, se prestó especial atención a la suspensión de ayuntamientos por los gobernadores civiles. Hubo guerra de cifras, y un argumento común a todos que consistía en el "más eres tú". Silvela afirmó que después de las elecciones de 1881, "del sistema representativo no nos ha quedado más que el nombre", y describió el proceso electoral de la siguiente forma:

> El procedimiento fue sencillísimo: decretada la victoria, colocando los gobernadores a los alcaldes y a los diputados provinciales en la alternativa

[33] Francisco Silvela, *DSC*, legs. 1881-1882, núm. 6, p. 75. José Luis Albareda, *idem*, p. 79.

[34] Francisco Silvela, *DSC*, legs. 1879-1880, núm. 16, pp. 105 y ss., y legs. 1881-1882, núm. 6, p. 72. Venancio González, *DSC*, legs. 1881-1882, núm. 12, pp. 207 y ss.

de verse privados de sus puestos [...] o seguir las inspiraciones del gobierno, hecho esto con una generalidad verdaderamente pasmosa, cada alcalde ha sido juez de los procedimientos, más o menos suaves, más o menos chistosos y originales [...] que dan por resultado unánime, constante y verdaderamente nacional, que el voto público [...] en su totalidad, está alterado.[35]

La injerencia y la arbitrariedad de Romero Robledo en las elecciones de 1884 parecen haber superado a las de cualquier otro ministro de la Gobernación a lo largo de toda la Restauración, y Cánovas tuvo que refrenar los excesos de su hombre de confianza.[36] Entre los medios utilizados desde el poder, Gamazo destacó un "procedimiento nuevo", como las multas de 500 pesetas —una fortuna para la época— que, de acuerdo con la nueva ley provincial, los gobernadores civiles estaban facultados para imponer a los alcaldes por faltas administrativas graves, pero que utilizaron como un medio de chantaje. El proceso electoral era descrito en forma semejante al anterior:

Cualquier candidato [...] da el primer paso para preparar su elección y, en el acto, de debajo de las piedras, surgen los delegados y representantes de la autoridad, y en el acto, los alcaldes, a quienes la autoridad llama por su nombre [...] empiezan a estremecerse previendo o presintiendo lo que va a pasar [...] y las molestias que van a llover sobre ellos en el momento de desobedecer al que de repente se ha constituido en su jefe [...] Cuando se sabe que han de ser éstas las consecuencias de la lucha contra el candidato oficial ¿hay alguien que tenga el valor de arrostrar esa lucha? ¿Tiene algo de particular que todo el mundo se incline, bese la tierra y deje pasar por encima de él a los que de tal suerte pretenden hacer las elecciones?[37]

Parece que la intervención del gobierno liberal en las elecciones de 1886 fue relativamente menor.[38] No obstante, cuando en 1889 comenzó a discutirse una nueva ley electoral, todas las voces volvieron a mostrarse unánimes acerca de la inexistencia de un electorado independiente. ¿Esto quiere decir que la ley de 1878 fue completamente

[35] *DSC*, legs. 1881-1882, núm. 6, p. 74.

[36] Sobre la conducta de Romero Robledo en 1884, véase José Varela Ortega, *Los amigos...*, p. 192.

[37] Germán Gamazo, *DSC*, legs. 1884-1885, núm. 4, pp. 51 y 53-55. En esta ocasión Gamazo señaló que "las actas limpias [...] son las actas que entrañan los vicios de mayor gravedad", pp. 50-51.

[38] Véase Carlos Dardé, *Las elecciones...* Características de las elecciones entre 1879 y 1886 en Práxedes Zancada, *Las elecciones legislativas en España*, Madrid, 1914, pp. 43-48 y J. Varela Ortega, *Los amigos...*, p. 405.

inútil y no mejoró en absoluto las costumbres electorales? En tal caso, ¿fue por defectos achacables a la misma ley o por otros motivos?

Dada la inexistencia de investigaciones sobre el desarrollo de las elecciones —antes de 1878, durante el periodo de aplicación de la ley de 1878 (con excepción de las de 1886) y después de 1890— resulta imposible contestar adecuadamente estas preguntas. La conducta de los ministros de la Gobernación fue fundamental en el desarrollo de las elecciones, pero no era el único factor que hay que tener en cuenta para explicar sus resultados. La deferencia hacia determinados candidatos y las clientelas que algunos consiguieron formar sobre bases económicas o políticas, junto con el desarrollo de la opinión, son elementos que es preciso considerar y de los que no tenemos una idea clara de su evolución a lo largo de las últimas décadas del siglo XIX, en los distintos territorios del Estado. Tampoco conocemos la evolución del fraude —es decir, de la falsificación de las actas— en ese mismo periodo de tiempo. Cabe, no obstante, apuntar algunas hipótesis sobre los efectos de la ley de 1878.

Con relación a la geografía electoral, si se comparan los resultados en las circunscripciones y los distritos uninominales puede observarse que los partidos de oposición siempre salieron con mejor porcentaje en aquéllas; en el peor de los casos, en 1884 los partidos de oposición obtuvieron 27.3% de los puestos en juego en las circunscripciones, por sólo 16.0% de los correspondientes a los distritos (véase el cuadro I.1.). La mayoría de las veces, la oposición consiguió el puesto reservado a las minorías, aunque sólo en 1886 obtuvo representación en todas las circunscripciones; en 1879 el gobierno consiguió el copo en cuatro de ellas; en 1881, en dos, y en 1884, en seis (véase el cuadro I.2.).

Puede afirmarse que la creación de circunscripciones y el método de votación empleado favorecieron la representación de las minorías. Esto no quiere decir que los resultados reflejaran exactamente el estado de las fuerzas políticas en estas unidades territoriales; la representación de las minorías también podía ser —y de hecho lo fue en muchos casos— algo pactado y concedido por el gobierno. Pero puede afirmarse que la regulación adoptada en las circunscripciones dificultaba de alguna forma la acción del gobierno, y debió servir de freno a la avaricia desmesurada de algún ministro de la Gobernación.

Por otra parte, como hemos señalado, la ley no desarmaba a los gobiernos, pero contenía elementos favorables a la autenticidad del proceso electoral. De hecho, las elecciones de 1886 arrojan una impresión

CUADRO I.1. *Número de diputados, 1879-1886**

	1879		*1881*	
	Gobierno	*Oposición*	*Gobierno*	*Oposición*
Circunscripciones	50	24	55	30
Porcentaje	67.6	32.4	64.8	35.2
Distritos	243	57	242	56
Porcentaje	81.0	19.0	82.3	18.7
TOTAL	293	81	297	86
Porcentaje	78.3	21.7	77.5	22.5

	1884		*1886*	
	Gobierno	*Oposición*	*Gobierno*	*Oposición*
Circunscripciones	61	23	57	31
Porcentaje	72.7	27.3	64.8	35.2
Distritos	257	49	232	71
Porcentaje	84.0	16.0	76.6	23.4
TOTAL	318	72	289	102
Porcentaje	81.5	18.5	73.9	16.1

* Según datos de Miguel Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos de España, 1868-1931*, vol. I, Madrid, 1969.

CUADRO I.2. *Circunscripciones sin representación de la minoría, 1879-1886**

1879	*1881*	*1884*	*1886*
Cartagena	Jaén	Cartagena	—
Lugo	Pamplona	Jerez de la Frontera	
Palma de Mallorca		Jaén	
Sevilla		Lugo	
		Santander	
		Tenerife	

* Según datos de Miguel Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos de España, 1868-1931*, Madrid, 1969, vol. I.

de relativa "normalidad", para lo que eran las elecciones de la época en toda Europa. La pasividad gubernamental se tradujo en mayor competitividad —aun entre los candidatos ministeriales que se enfrentaron en más de 50 distritos—, y más escaños para las oposiciones. No hubo compra de votos y la violencia ejercida fue muy escasa. ¿Es posible que dos elecciones más como aquélla hubieran bastado —como pensaba Silvela de las de 1879— para inspirar confianza y animar a participar efectivamente a un electorado —el cual, en la medida que era limitado, propietario o ilustrado, era más fácil y menos peligroso de movilizar para el sistema—, de manera que el régimen representativo hubiera adquirido mayor autenticidad en todo el territorio del Estado español y no sólo en las grandes ciudades? Nunca podremos saberlo.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Las leyes electorales españolas, en Enrique Tierno Galván (comp.), *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1984. Un estudio formal de las mismas, en Arturo Fernández Domínguez, *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Madrid, Civitas, 1992. Análisis e interpretaciones, en José Varela Ortega y Rogelio López Blanco, "Historiography, Sources and Methods for the Study of Electoral Laws in Spain", en Serge Noiret (ed.), *Political Strategies and Electoral*

Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries, Baden-Baden, Nomos, 1990, pp. 185-259; Carlos Dardé y Manuel Estrada, "La representación social y territorial en la legislación electoral española, 1808-1874", y Aurora Garrido Martín, "Electores y distritos electorales en España, 1874-1936", en Carlos Malamud (ed.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y España, 1830-1930,* Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo, América Latina, 1995, pp. 9-32 y 33-54, respectivamente. Para la historia política de la Restauración, incluidas las elecciones, es de gran utilidad el libro de José Varela Ortega, *Los amigos políticos,* Madrid, Alianza, 1977. Las únicas elecciones objeto de análisis específico son las de 1886; uno contemporáneo: Modesto Sánchez Ortiz y Fermín Berástegui, *Las primeras Cámaras de la Regencia. Datos electorales, estadísticos y biográficos,* Madrid, 1886, y otro reciente: Carlos Dardé, "Las elecciones de diputados de 1886", en *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea,* 1986, núm. 5, pp. 223-259.

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1890

AURORA GARRIDO MARTÍN,
Universidad de Cantabria

SIGNIFICADO DE LA LEY ELECTORAL DE 1890[1]

TRAS EL FRACASO DE LA PRIMERA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA en España, la Restauración (1874-1923) conoció la alternancia regular y pactada de conservadores y liberales bajo el arbitrio de la Corona. El turno organizado constituyó el medio para garantizar el reparto equitativo del poder entre ambos partidos y asegurar tanto la estabilidad del sistema liberal como de la monarquía borbónica. Ello implicaba que la formación y el mantenimiento de los gobiernos se decidían al margen de las elecciones. Era el rey quien, haciendo uso de su prerrogativa constitucional, decidía la sustitución de los gobiernos, apartando del poder a un partido cuando éste mostraba signos de debilidad interna y otorgándoselo al otro partido turnante. Las elecciones venían después, y sus resultados debían proporcionar necesariamente una amplia mayoría parlamentaria al partido convocante. La adecuación de los resultados electorales a la práctica del turno se basó, por una lado, en el *encasillado* o elaboración pactada por los dos partidos dinásticos de candidaturas oficiales (del partido en el poder y de la oposición) para todas las provincias de la nación y, por otro, en el caciquismo, que se encargaba de adaptar la realidad política del país a los resultados deseados. Las elecciones constituían básicamente un mero formalismo que, no obstante, desempeñaban tanto en el plano simbólico como material una función política insustituible en el mantenimiento del orden liberal: función de legitimación del poder e integración política.

[1] En este trabajo se retoman algunas de las ideas que ya expuse para la ley de 1890 en la ponencia "Electors and Electoral Districts in Spain, 1874-1936", presentada en la conferencia "How Did Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representational Systems", European University Institute, Florencia, 20-22 de abril de 1995. Una versión en castellano, Aurora Garrido Martín, "Electores y distritos electorales en España, 1874-1936", en Carlos Malamud (ed.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Papeles de Trabajo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995, vol. I, pp. 33-54.

La primera ley electoral de la Restauración, de 1878, había supuesto la vuelta al sufragio censatario después de la ley de sufragio universal de 1869. Éste, para todas las elecciones (de diputados al Congreso, diputados provinciales y concejales municipales), salvo para las de senadores, fue reinstaurado por la ley de reforma electoral de 1890, obra del partido liberal. Se concedió, entonces, el derecho al voto a todos los varones seglares mayores de 25 años que acreditasen dos años de residencia en un municipio,[2] situándose el censo electoral en 4800000 electores, esto es, 24% de la población del país. En la Europa de entonces sólo países como Francia, Suiza, Grecia y Alemania poseían un sufragio de similares características: "por la amplitud del derecho electoral, España se colocó en 1890, legalmente, en la vanguardia democrática de Europa".[3] La ley representó el compromiso del partido liberal con el cumplimiento de su programa de 1885, que era la condición para el ingreso en el partido de una de las fracciones del republicanismo nacional, los republicanos posibilistas de Castelar.[4] Con ello se daba término a la "transacción ha tiempo comenzada entre la España de la revolución de septiembre y la España de la Restauración".[5]

Según el diputado conservador Fernández Villaverde se trató —como en tantos otros sitios— de "una especie de carta electoral otorgada", no demandada por el país.[6] El Partido Conservador, contrario ideológicamente al sufragio universal, asumió la reforma en virtud de una transacción y de un compromiso contraído con el Partido Liberal en un momento de especial incertidumbre para la monarquía —tras el fallecimiento de Alfonso XII y el inicio de la Regencia— en aras de la gobernabilidad y de la estabilidad de la dinastía y de la institución monárquica. Para ello fue necesario que quedase aclarado que la reforma propuesta por los liberales no constituía la aprobación del principio democrático del sufragio universal como única fuente y origen del poder, sino una mera ampliación del electorado, del derecho

[2] Sobre la legislación electoral española, José Varela Ortega y Rogelio López Blanco, "Historiography, Sources and Methods for the Study of Electoral Laws in Spain", en Serge Noiret (ed.), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Baden-Baden, 1990, pp. 185-259.

[3] Carlos Dardé, "Significado político e ideológico de la ley de sufragio universal de 1890", *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea*, núm. 10, 1993-1994, p. 68.

[4] Carlos Dardé, "La implantación de la democracia en la España de la Restauración", *Revista de Occidente*, núm. 50, 1985, pp. 115-126.

[5] Gómez Sigura, *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados* (en adelante, *DSC*), 24 de marzo de 1890.

[6] Fernández Villaverde, *DSC*, 26 de marzo de 1890.

al sufragio, que no alteraba, por ello, profunda y sustancialmente el concepto de la soberanía compartida de las Cortes con el rey, establecido en la Constitución de 1876:

> No es el sufragio universal tal como lo entienden los republicanos, no es el sufragio como única y legítima expresión de la soberanía nacional, no es el sufragio considerado como fuente y origen de todo poder, no es nada de eso ni nada que a eso se parezca, sino que es sencillamente, como dijo aquí el señor Sagasta, una extensión, una ampliación del derecho electoral, sin que de esa ampliación puedan nunca deducirse aquellas consecuencias que del principio del sufragio, tal como ellos lo entienden, deducen lógicamente los republicanos [...] si por mayoría de votos llega a aprobarse, se habrá aprobado solamente una extensión del derecho electoral, solamente esto, y por esto sólo habremos votado algo que es contrario, que es opuesto al principio que sustentan y piden los señores Castelar y Azcárate y los amigos que comparten sus ideas.[7]

Los representantes conservadores en las Cámaras no dejaron, por ello, de manifestar su rechazo a la base individualista del sufragio contenida en el proyecto y su predilección —desde la defensa de una concepción orgánica de la sociedad y del Estado— por formas orgánicas de organización del mismo (el sufragio fundado en los cabezas de familia, la representación gremial, la elección en dos grados, la representación en clases, etc.). La reacción antindividualista producida a fines del siglo XIX en España y representada por corrientes como el tradicionalismo, el catolicismo social y el krausismo sirve también de refuerzo a los planteamientos organicistas conservadores. La oposición conservadora evidenció sus recelos hacia el sufragio universal por los riesgos que implicaba para las mayorías monárquicas, al dar mayor representación a las oposiciones políticas ajenas al sistema. Para políticos como Silvela, la extensión del sufragio representaba "un elemento indudable y poderoso de descomposición política":

> Se producirá por necesidad un hecho muy presenciado [...], el hecho, no del triunfo de una mayoría republicana o carlista, pues yo entiendo que a eso no se llegará jamás, pero sí un hecho algo más grave que ése: una Cámara totalmente ingobernable, en la que las oposiciones intransigentes y radicales convencidas [...] de que no hay institución monárquica que resista a la inestabilidad perpetua de los gobiernos, se coaligarán con todas las

[7] Sánchez Bedoya, *DSC*, 20 de diciembre de 1889.

pasiones que las mayorías encierran, con todas las concupiscencias, con todos los propósitos de ésa o aquella clase, para hacer absolutamente imposible con sus votos toda estabilidad, toda vida normal.[8]

Por ello, y pese a la promesa de respetar y cumplir la ley, se señaló la intención de rectificarla si llegaba a ser "un peligro para las instituciones o un mal para el país".[9] En la práctica, la aceptación de la extensión del sufragio no parecía representar ninguna amenaza seria para los conservadores. De hecho, existía un cierto sufragio universal larvado, por una ley conservadora, para las elecciones provinciales en las que el censo ascendía a casi 3 000 000 de electores, y el sistema político no se había resentido por ello.

El procedimiento electoral

No obstante, lo que fuera en la práctica esta ley dependía del procedimiento electoral y de las garantías establecidas en la misma para preservar la sinceridad electoral. Por ejemplo, en la ley no se consideró necesario el establecimiento de la cédula talonaria que acreditara estar en posesión del derecho a votar. Para algunos diputados, como Romero Robledo, la cédula talonaria era una condición indispensable del sufragio universal en todos los países donde existía, pues representaba una garantía de la identidad del elector ante la imposibilidad de conocer personalmente a todos los electores, a diferencia del sufragio restringido. Romero Robledo señaló cínicamente sus consecuencias:

Si no, era más fácil reducir la ley electoral á estos tres artículos: Art. 1° Todo español tiene derecho electoral. Art. 2° Votarán los que lleguen primero. Art. 3° No votarán los que no quieran las mesas electorales. Y con estos artículos estaba resumida la presente ley. ¿En qué les van a conocer que son electores? ¿En la cara? ¿Les van a dar una medalla? [...] La verdad es que este proyecto es la sanción de todos los abusos posibles, es abrir la puerta a todas las falsificaciones imaginables, es agarrar el derecho electoral y arrojarlo a la vergüenza y al desprestigio que sobre él ha de traer la ley que discutimos [...] La cuestión es tal, de tal índole y de tamaña grave-

[8] Francisco Silvela, *DSC*, 19 de noviembre de 1889.

[9] Conde de Tejada de Valdosera, *Diario de Sesiones del Senado* (en adelante, *DSS*), 29 de abril de 1890.

dad, que para mí en este artículo está toda la cuestión electoral, toda la cuestión del procedimiento. Con ese artículo, si ese artículo prevalece sin la cédula talonaria, la elección será de los alcaldes; es inútil ir a luchar [...] donde hay que ir, siguiendo las malas costumbres, es al Ministerio de la Gobernación a pedir la credencial de diputado.[10]

La nueva ley suponía mayores precauciones formales para garantizar la correcta formación del censo electoral. Para su "formación, revisión, custodia e inspección" se creaban la Junta Central, las provinciales y las municipales, en lugar de las comisiones inspectoras del censo de la ley anterior, de 1878. Formaban la Junta Central el presidente del Congreso y ex presidentes y vicepresidentes hasta 15; la Junta Provincial, las mismas categorías anteriores en las diputaciones, más cuatro diputados en ejercicio elegidos por la propia Diputación. Las juntas municipales estaban integradas por los miembros del ayuntamiento y los ex alcaldes. La Junta Central también tenía una función general de supervisión, para lo cual se le dotó de "jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales". De acuerdo con esto, los ayuntamientos, tomando como base el padrón, eran los encargados de formar las listas electorales, y la Junta Municipal, donde aquél era mayoritario, recibía e informaba las reclamaciones de los excluidos, sobre las que decidía la Junta Provincial. En caso de desacuerdo el reclamante podía recurrir a la Audiencia Territorial, que si estimaba temeraria la apelación podía condenar en costas al demandante.

La composición de las juntas —especialmente la de las juntas municipales y provinciales— no satisfizo a las oposiciones pues no veían en ellas suficientemente garantizada la representación de las minorías, ya que dejaba el control del censo en manos de autoridades políticas locales y provinciales, tradicionalmente responsables de la falsificación de los elementos electorales. Éstas, si no eran gubernamentales, dada la realidad política del país —la inmoralidad reinante en la administración municipal y también provincial—, habrían de mostrarse, al menos, dóciles al gobierno a cambio de impunidad. La petición de que las deliberaciones, informes y resoluciones sobre las reclamaciones emitidos por las juntas municipales y provinciales y las audiencias territoriales fueran públicos también sería rechazada, con lo que el secreto de sus deliberaciones consagraba el control del censo a las ins-

[10] Romero Robledo, *DSC*, 11 de febrero 1890.

tancias político-administrativas.[11] En la etapa del sufragio censatario, la revisión de las listas electorales era un trámite fundamental de cara al resultado de las elecciones. Con el sufragio universal, las posibilidades de alterar o manipular el resultado en razón del número de participantes (de las inclusiones o exclusiones indebidas) eran menores. No obstante, parece que en las ciudades y grandes poblaciones, además de la suplantación de electores, los fraudes cometidos tenían que ver, precisamente, con la formación y revisión del censo.

Otro aspecto fundamental de la ley era el relativo a las mesas electorales. En cada sección estarían integradas por un presidente (el alcalde o los tenientes de alcalde o concejales, por su orden si hubiera más de una sección en el ámbito municipal) y los interventores —otra de las novedades introducidas— nombrados por los candidatos y la Junta Provincial (dos para cada sección del distrito). La mesa presidía la votación y realizaba el escrutinio, "leyendo el presidente en alta voz las papeletas y poniéndolas de manifiesto a los interventores, que confrontan el número de ellas con el de votantes anotados en las listas" (artículo 51). El presidente, junto con un interventor designado por la mesa, era el encargado de entregar las copias del acta en la administración de correos para su remisión a la Junta Central del censo y al presidente de la cabeza municipal de distrito. También era la autoridad exclusiva dentro del colegio electoral para velar por la marcha de las elecciones y, por tanto, al único que debían obediencia las autoridades locales, prestándole los auxilios que pidiera dentro y fuera del colegio. Las juntas de escrutinio del distrito (presididas por los magistrados de la Audiencia de la capital o los jueces de primera instancia e integradas por un interventor de cada una de las secciones) realizaban la proclamación de diputados electos por cada distrito. Las juntas de escrutinio no podían anular ninguna acta ni ningún voto. Sus atribuciones se limitaban a verificar, sin discusión, el recuento de los votos emitidos en las secciones del distrito, ateniéndose estrictamente a los que resultaban admitidos y computados por las resoluciones de las mesas electorales, según las actas de las votaciones respectivas. En este sentido, durante la discusión de la ley de 1890, la minoría republicana del Congreso propuso la proclamación automática por parte de la Junta, sin necesidad de elección —como sucedía en la legislación inglesa— de los candidatos cuyo número fuera igual al de diputados a elegir para

[11] Prieto y Canales y Azcárate, *DSC*, 20 de febrero de 1890.

evitar lo que solía ocurrir en esos casos: el pucherazo y el falseamiento de la elección.[12] El Partido Liberal rechazó una enmienda que consideró contraproducente dadas las costumbres políticas del país, donde lo que había que estimular era precisamente la participación electoral, y no institucionalizar la abstención.[13] No obstante, dicha propuesta sería recogida después por la ley de 1907.

De lo anterior se desprende que en la mesa electoral estaba la clave de las elecciones, para lo bueno y para lo malo. Su constitución legítima representaba la garantía de validez del sufragio. Pero en caso contrario, tanto su constitución como la gestión del presidente (del alcalde o los miembros de la corporación municipal), por su clara influencia en el desarrollo de las votaciones, ofrecían mayores posibilidades de fraude. Durante la Restauración, con el sufragio censatario como con el universal, buena parte de los incidentes y fraudes ocurridos durante las elecciones, especialmente en poblaciones pequeñas, estuvieron relacionados con la composición y la actuación de las mesas electorales (renuentes a admitir interventores de los candidatos, suplantaban electores, alteraban las votaciones o las actas electorales). Todavía en el caso de que el presidente no controlase toda la mesa, una parte de ella —lo que parece ocurrió con alguna frecuencia— podía sustituir el acta original, falsificando la firma de los ausentes. Para consumar sus abusos, las autoridades municipales podían alterar el lugar de los colegios electorales y su hora de apertura o cierre.

La ley contemplaba las sanciones a imponer contra cualquier intento de violación de la norma que intentara alterar la libre expresión del sufragio. Las violaciones se clasificaban en función de la importancia de la pena —delitos e infracciones—, en lugar de hacerlo por la naturaleza del acto.[14] El rigor de las penas establecidas fue criticado pues se consideraban una amenaza y un medio de coacción para las oposiciones.[15] Amén de que la extrema dureza, en el contexto de la realidad política nacional, entrañaba su aplicación nula, consagrando, en la práctica, la impunidad en materia electoral. Así lo entendía el republicano Prieto Canales: "A mi entender, la garantía está en un buen procedi-

[12] Prieto y Canales, *DSC*, 10 de marzo de 1890.

[13] Álvaro de Figueroa, *DSC*, 10 de marzo de 1890.

[14] El delito de falsificación de documentos electorales, en el caso de funcionarios, se castigaba con penas de arresto menor y multa de 500 a 5 000 pesetas, y de arresto menor si se trataba de particulares. El delito de coacción por parte de funcionarios así como de particulares se sancionaba con una multa de 125 a 2 500 pesetas.

[15] Gómez Sigura, *DSC*, 24 de marzo de 1890.

miento y en que la sanción penal sea de tal índole que puede esperarse que se aplique y que, atendida su dureza, no se rehuya hacerla efectiva por el mismo adversario o por el juez o por los partidos políticos, viniendo a resultar la impunidad en vez del castigo conveniente".[16]

En definitiva, la ley confería al gobierno toda una serie de posibilidades de intervención en el proceso electoral y, por tanto, la capacidad de influir en los resultados en un sentido favorable a sus intereses, sin que ello implicase una violación explícita de la ley. La celebración de las elecciones requería la intervención de instituciones y autoridades políticas —gobernadores, diputaciones, ayuntamientos y, de manera particular, alcaldes—, todas ellas dependientes o, en cualquier caso, controlables por el gobierno (especialmente las que no fueran adictas, por el temor a una eventual sanción justificable por la corrupción administrativa, por la promesa de favores o exenciones o, *in extremis,* por el miedo a ser sustituidas por otras afines), que podían actuar como instrumento mediante el cual se transmitiese la influencia de aquél. El control de las autoridades locales y provinciales y el intervencionismo estatal descansaban en la estructura centralizada de la administración, mientras el funcionamiento irregular e ilegal de la administración local se convertía en la "excusa" que otorgaba al gobierno la capacidad de domesticar a las autoridades locales, especialmente las adversas.[17] Tolerancia e impunidad a cambio de docilidad. En caso contrario, si persistía la resistencia de las corporaciones locales a sustentar las "candidaturas oficiales", el gobierno se veía obligado a "forzar la máquina", lo que se concretaba en la imposición de multas a alcaldes y concejales o, en última instancia, en la sustitución de las corporaciones locales. La intensidad de estas acciones coactivas, tendientes a engordar las mayorías gubernamentales, dependió de los gobiernos y de su respeto a las minorías.

Así pues, dadas las posibilidades que el sistema ofrecía a la intervención gubernamental, la mayor o menor sinceridad del proceso electoral dependía de la actitud que el gobierno adoptara ante las elecciones. De acuerdo con lo anterior, no extraña que después de las elecciones viniera la correspondiente amnistía electoral, que dejaba sin efecto la sanción del delito.[18] Los propios políticos dinásticos —como

[16] Prieto y Canales, *DSC,* 26 de marzo de 1890.

[17] J. Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875- 1900),* Madrid, 1977, pp. 405-411.

[18] Sánchez Guerra, *DSC,* 17 de marzo de 1890.

Azcárraga— reconocían la raíz del "mal" de las elecciones; pero al mismo tiempo también su difícil erradicación. Difícilmente aquellos gobiernos y diputados corregirían los abusos que fomentaban, toleraban y, en cualquier caso, de los que se beneficiaban:

> En estas cuestiones el mal no viene de abajo arriba, sino al revés, va de arriba abajo [...] lo que hay que hacer es cambiar de procedimiento y de costumbres. Y si no, pregunto a la comisión [redactora del proyecto de ley]: todos los abusos que se han cometido en materias electorales, ¿no están penados por el Código lo mismo antes que después de la publicación de esta ley del sufragio universal? [...] ¿No están previstos por el Código Penal? [...] por consiguiente, ¿qué adelantamos con esto? No adelantamos nada, porque no está ahí el mal; lo que es preciso (y esta parte la digo aquí entre nosotros) [...] es que el gobierno y los diputados tengamos el firme propósito de corregir esos abusos; y como es difícil mantener semejante propósito, nos limitaremos a adoptar inútiles medidas preventivas.[19]

La división electoral

La ley estableció —además de la geográfica— una nueva base para la elección, los colegios especiales, que introducía la representación de intereses o corporativa en el Congreso. Esos colegios agruparían miembros de las universidades, de las sociedades económicas de Amigos del País y de las cámaras de comercio, industriales y agrícolas organizadas oficialmente, y podían elegir un diputado cada 5000 miembros. Esta compensación de la base individualista de la ley no satisfizo a nadie: "No son compensaciones al sufragio universal, son un capricho [...] que no responde a nada".[20] Moret, miembro del grupo krausista de la Institución Libre de Enseñanza y padre intelectual de los colegios especiales, también se pronunció contra la escasa relevancia que éstos tenían en el proyecto del gobierno.[21] Para Moret, el censo de los colegios electorales de las corporaciones debería abrirse a las capacidades, los industriales, comerciantes, ganaderos y propietarios agrícolas o arrendatarios que quisieran emitir sus votos en esos colegios.

[19] Azcárraga, *DSC,* 13 de febrero de 1890.

[20] Romero Robledo, *DSC,* 5 de marzo de 1890.

[21] La experiencia de los colegios especiales no tuvo efectos significativos. Nunca fueron más de cuatro diputados los elegidos por este procedimiento. El último, en 1899. A partir de esta fecha cayó en desuso. Miguel Artola, *Partidos y programas políticos 1808-1936,* t. I. *Los partidos políticos,* Madrid,1977, p. 67. La siguiente ley electoral, la de 1907, los suprimió.

Esta posibilidad hubiera contribuido a aumentar el censo de las corporaciones y a dar mayor importancia a la representación corporativa. Para Moret, la sola extensión del voto no garantizaría ni la validez del sufragio ni la representación nacional. La insuficiencia política de la sociedad española era evidente: no existía un verdadero cuerpo electoral ni una opinión pública que representar. Por ello era necesario reconocer la importancia de los actores sociales, las clases industriales y mercantiles en la vida pública. Como para el resto de los krausistas, la representación de "los altos intereses sociales" debería reflejarse en el Senado, mientras la Cámara baja debía representar la unidad nacional por medio de los partidos políticos. Aunque no sin confusión (como su propuesta de colegios especiales para dar cabida en el Parlamento a las minorías sociales, cuya representación no era posible con el sufragio universal).

Como señaló un diputado, en la nueva ley no había "nada más importante que la división territorial".[22] En este sentido, se suprimió el colegio nacional con voto acumulativo establecido por la ley de 1878, anulando la segunda vía para llegar a la diputación (limitada a un máximo de 10 actas) mediante la acumulación de votos en un número de 10000, procedentes de la totalidad del país, y que había sido pensada para que personalidades políticas relevantes de la oposición pudieran ser diputados. Con la extensión dada al voto en 1890, desde la óptica de los partidos del turno un colegio electoral único podía constituir un peligro para la gobernabilidad, ya que contribuiría a aumentar el número de diputados de oposición al sistema:

> La Comisión cree que si el voto acumulativo con el sufragio restringido respondía a una necesidad, con el sufragio universal [...] sería un verdadero peligro. Si con el sufragio universal conservásemos la acumulación, lo que haríamos quizás sería dar un arma, y grande, que en su día podía constituir un peligro, porque podría venir un plebiscito que pudiera traer consecuencias graves, que pudieran ser fuerza grande para elementos que debemos tener interés en que no la tengan.[23]

Una vez más —como en 1878— se pospuso la nueva división territorial, y el ministro de la Gobernación anunció la presentación de un proyecto de ley especial. La ley declaró vigente la división en distritos

[22] Gutiérrez de la Vega, *DSC*, 25 de febrero de 1890.
[23] Álvaro de Figueroa, *DSC*, 25 de febrero de 1890.

y circunscripciones establecida en 1878. El mantenimiento del sistema de distritos uninominales motivó la oposición, entre otras, de la minoría republicana, partidaria de organizar el territorio en circunscripciones provinciales para dar mayor representación a las minorías (en especial a la oposición al sistema) y contrarrestar el peso de las mayorías gubernamentales. Justamente lo contrario de lo que buscaba el gobierno. Las amplias mayorías parlamentarias constituían para los representantes del turno el medio más eficaz para evitar el peligro de la ingobernabilidad y la inestabilidad gubernamental que en algún momento pudiera poner en peligro el mantenimiento de la monarquía:

> Creo que el gobierno de las naciones no puede hacerse sino con grandes mayorías, sobre todo en España, porque dadas nuestras costumbres parlamentarias y la manera con que aquí se entiende la función de diputado [...] sin esas grandes mayorías los gobiernos no podrían marchar, a menos de tener constantemente sorpresas inesperadas.[24]

La crítica más dura la protagonizó, una vez más, el liberal Moret, que había propuesto en su proyecto de ley electoral de 1888 —base del proyecto de reforma de 1890— una nueva división territorial del sufragio, cuyo objetivo era separar las ciudades del campo con el fin de dar mayor sinceridad *y representatividad al voto.*[25] Según el político liberal, el tipo de representación resultante en la práctica dependía de la organización que se diera al sufragio. En el sistema de distritos uninominales la base de la representación era el municipio, como "unidad de intereses políticos y económicos", estableciéndose el "principio de las agrupaciones geográficas con su alcalde, con sus personas influyentes, con todos los vicios y defectos que hoy tiene nuestra actual organización electoral".[26] Con esa división territorial, el sufragio y la representación perdían, según Moret, su carácter político nacional y se ponían al servicio de los intereses locales. Ello incidía negativamente en la vida parlamentaria pues destruía la unidad de los partidos, basada en los programas y las ideas. Por eso proponía convertir las capitales de provincia en distritos y los municipios rurales en circunscripciones, con el fin de evitar que los votos rurales se impusieran a la política de ideales de las ciudades y de transformar la política de gru-

[24] Ramos Calderón, *DSC,* 26 de febrero de 1890.
[25] Segismundo Moret, *DSC,* 16 de febrero de 1890.
[26] Moret, *DSC,* 3 de marzo de 1890.

pos en política de partidos.[27] La división electoral en distritos uninominales contradecía el principio sancionado por la ley de 1890, ya que en lugar de la opinión del país, o el interés general, consagraba la representación de los intereses particulares.

El sistema mixto de distritos y circunscripciones, pese a las promesas dinásticas de reforma, estuvo vigente durante toda la Restauración. Tanto la reivindicación de una nueva división electoral del territorio como el restablecimiento del voto acumulativo fueron reclamados por las oposiciones al sistema siempre que se suscitó, con posterioridad a 1890, una reforma de la ley electoral (en 1907) como un medio para dar mayor autenticidad a la representación. Es decir, para hacer posible la presencia en el Parlamento —más acorde con su implantación real— de los partidos ideológicos, aquellos a los que más perjudicaba la división electoral existente. La reinstauración del voto acumulativo fue demandada en 1907 por los diputados carlistas y republicanos. Éstos veían en aquélla la necesidad de que el Parlamento dejase de ser "una bochornosa excepción de todos los parlamentos de Europa, donde tiene brillante representación, por ejemplo, el partido socialista, que no ha podido traer aquí ningún diputado".[28] La necesidad de que el Parlamento se abriera a la representación del elemento obrero, específicamente del socialismo, inspiró buena parte de las intervenciones y enmiendas de los miembros de la minoría republicana en las dos Cámaras.[29] Sobre la división territorial se propusieron varias alternativas. La minoría carlista era partidaria de reducir a la mitad el número de distritos, argumentando que la Cámara era la "más numerosa de Europa", en relación con el número de habitantes.[30] Los republicanos —dado que lo anterior implicaba una reforma de la Constitución, cuyo artículo 29 establecía que debía haber al menos un diputado por cada 50 000 habitantes— abogaban por la supresión de las circunscripciones plurinominales y su subdivisión, como en otros países, en distritos uninominales, con el fin de que no se impusiera en ellas el voto rural.[31] La división territorial constituía un sistema de neutralización de determinadas ideas en beneficio de los partidos turnantes:

[27] Moret, *DSC*, 3 y 4 de marzo de 1890. Sobre el pensamiento político de Moret, véase Segismundo Moret y Predergast, *La representación nacional. Teoría del sufragio*, conferencias pronunciadas en la Universidad Central, Madrid, 1884, y Antonio Elorza, *La utopía anarquista bajo la Segunda República española*, Madrid, 1973, pp. 155-201.

[28] Rodes, *DSC*, 4 de julio de 1907.

[29] Buen, Labra y Alonso Castrillo, *DSS*, 17, 19 y 20 de julio de 1907, respectivamente.

[30] Llosas, *DSC*, 21 de junio de 1907.

[31] Salvatella, Rodes y Azcárate, *DSC*, 27 de junio, y 4 y 5 de julio de 1907, respectivamente.

> El mantenimiento de las grandes circunscripciones electorales ha servido en España para sacrificar el derecho de esas minorías en beneficio del de los partidos turnantes [...] La única garantía que existe en favor del derecho de las minorías es la sinceridad del sufragio y la pureza en los comicios. Está bien demostrado en España [...] que el mantenimiento de las grandes circunscripciones electorales no ha contribuido á respetar ni mantener el derecho de las minorías, y así lo reconocía mi distinguido compañero el señor Azcárate al decir que había perdido completamente su fe en este sistema después de haber sido durante tres legislaturas individuo de la Comisión de actas.[32]

A lo largo de la Restauración —pese a la promesa en 1907 del Partido Conservador de proceder a una nueva división electoral en el plazo de un año, recogiendo una enmienda de la minoría republicana— se mantuvo inalterable el sistema de distritos uninominales y circuncripciones sancionado por la ley de 1878. Era un síntoma claro de que, al margen o por encima de la naturaleza del sufragio (censatario o universal), y dadas las características de la vida política nacional, la validez de la legislación electoral de la Restauración residía en la organización territorial del voto: los políticos dinásticos fueron los artífices de una legislación que hacía de la representación política la representación de los intereses locales, del caciquismo en definitiva, del que dependían y al que amparaban, consentían y favorecían. En 1904, el senador conde de Vilches responsabilizaba del fracaso de los colegios especiales a los beneficios del patronazgo político asociado a las clientelas de los partidos dinásticos:

> Descansaba la institución de los colegios especiales en un interés social, y esto salta a la vista en cada legislatura, puesto que los intereses individuales, mejor o peor revestidos con carácter político, son los que ahora palpitan en casi todas las sesiones. La constitución de los colegios especiales se ha dificultado hasta ahora con infinitos requisitos reglamentarios; además, las ventajas positivas que proporciona la decidida protección de los gobiernos a los comités políticos, roban personal a los organismos útiles y empujan a las gentes a alistarse en las banderías, y así se explica la tendencia general de huir de lo racional para buscar lo utilitario, y que los colegios especiales existan hoy únicamente en el papel, sin que hayan dado hasta ahora resultados prácticos.[33]

[32] Rodes, *DSC*, 4 de julio de 1907.
[33] Conde de Vilches, *DSS*, 29 de febrero de 1904.

Al mismo tiempo, la división electoral ponía trabas al ingreso en el Parlamento de las oposiciones al sistema que, aun sin un fuerte arraigo en la opinión, su representación tampoco parecía reflejarlo fielmente. Con el tiempo, la persistencia de la división electoral establecida en 1878 provocó una desvinculación entre el número de diputados y la población, ya que el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización producido entre 1878 y 1923 apenas se reflejaron en la composición de la representación política nacional. La consecuencia principal de que no se revisara la división electoral fue la sobrerrepresentación de los distritos rurales, mientras que las ciudades elegían un número de diputados que dejó de corresponder a su población, de acuerdo con la proporcionalidad establecida por la Constitución, de un diputado por cada 50 000 habitantes.

Como señaló Artola, el mantenimiento de la misma división electoral durante más de seis décadas no puede considerarse simple inercia administrativa.[34] Se trataba de reforzar el poder de los partidos turnantes —cuantitativamente las mayorías gubernamentales— otorgando pocas concesiones a las oposiciones al sistema. Es obvio que su implantación social era insuficiente para que llegasen a constituir un serio peligro o una alternativa para el dominio político dinástico; pero también era claro que, con la Constitución en la mano, se les escamoteaba representación parlamentaria, en virtud de la obsesión característica de los políticos de la Restauración por las mayorías amplias. Así pues, por encima de cualquier retórica política, si realmente se quería dar mayor autenticidad al sufragio, dada la realidad política del país, una de las soluciones técnicas más eficaces para lograrlo —probablemente, la mejor— era la modificación de la división territorial. Con el mantenimiento del sistema mixto de circunscripciones y distritos uninominales sancionado, en última instancia, por la ley de 1907, resultaba —como hemos señalado— que el voto de los núcleos urbanos —donde las elecciones eran una realidad y donde existía un electorado concienzado políticamente— aparecía infrarrepresentado.

En noviembre de 1919, el ministro de la Gobernación, el conservador Burgos y Mazo, presentaría un proyecto de reforma electoral —que no llegó a discutirse— a instancias de una proposición de ley de todas las minorías de izquierda del Congreso (republicanos, socialistas), que pedían el establecimiento de un sistema de representación propor-

[34] M. Artola, *Partidos y programas políticos...*, pp. 67-69.

cional. No sólo como un medio para favorecer la representatividad del sistema electoral, sino también como un antídoto contra el soborno y "un dique a la actuación gubernativa". El proyecto de ley dividía al país en 45 grandes circunscripciones de 400 000 a 500 000 habitantes, que elegirían cada una 10 diputados en las listas de partido, "proclamándose diputados a los candidatos de cada lista, según el número proporcional de sufragios totales y nominativos obtenidos". Otros 20 diputados serían elegidos por toda la nación por acumulación de los restos electorales.[35] Recién reinstaurada la República en 1931, uno de los primeros pasos del gobierno provisional sería la reforma de la ley electoral vigente —la de 1907— en los aspectos necesarios para conseguir la pureza del sufragio y debilitar el caciquismo, a los candidatos con mayor arraigo local e independencia, y favorecer a las organizaciones partidarias: la implantación de circunscripciones provinciales, en las que cada provincia elegía un diputado por cada 50 000 habitantes, sería una de las novedades introducidas.[36]

Efectos de la ley electoral de 1890: las elecciones generales de 1891 a 1907

El paisaje político descrito en la introducción —el monopolio alterno de conservadores y liberales— no se alteró sustancialmente a corto plazo después de la ley de 1890. Aunque el sufragio universal contribuyó a aumentar la movilización electoral, no lo hizo en las proporciones que se esperaba de una extensión del derecho al voto tan importante en el contexto de la época. La historiografía sobre el tema coincide en destacar más las persistencias que los cambios en la vida política durante el reinado de Alfonso XIII (1902-1923).[37] Los gobiernos siguieron obteniendo amplias mayorías, y sólo las ciudades importantes del país escaparon del control de los partidos del turno. Carlos Dardé ha destacado que el sufragio universal de 1890 dificultó la modernización

[35] *DSC*, 1º de agosto de 1907 y 18 de septiembre de 1907, apéndices 6 a 34.

[36] Según el decreto de 8 de mayo de 1931, las ciudades de Madrid y Barcelona constituían circunscripciones independientes. Las mujeres y el clero podían ser elegidos, y se reducía la edad para votar a los 23 años. El sistema electoral cambió con la ley de 1933, fundamentalmente por la introducción del sufragio femenino. Véase Enrique Tierno Galván (comp.), *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, 1979.

[37] Una síntesis de los resultados de los trabajos electorales regionales realizados sobre esta etapa de la Restauración puede verse en Javier Tusell, "El sufragio universal en España (1891-1936): un balance historiográfico", *Ayer*, núm. 3, 1991, pp. 13-62.

política en lugar de favorecerla: aumentó el peso electoral de la mayoría rural, dando, de hecho, más poder a los caciques que controlaban esa mayoría, mientras que la participación electoral real y el peso de la opinión pública en la vida política siguieron siendo igualmente escasos.[38]

En las nueve convocatorias electorales celebradas con arreglo a la ley de 1890 (de 1891 a 1907), la correlación de fuerzas entre las mayorías gubernamentales y las oposiciones —dinásticas y extradinásticas (republicanos, socialistas, regionalistas, carlistas...)— dependió de la distinta actitud adoptada por el gobierno en las elecciones y de la capacidad movilizadora y el arraigo en el electorado de las fuerzas contrarias al régimen de la Restauración. Los gobiernos que mostraron un menor intervencionismo en las elecciones y fueron más respetuosos con la sinceridad electoral dentro de los límites y convencionalismos del sistema político (los conservadores de Silvela en 1899 y 1903 y los liberales de 1901 y 1905) obtuvieron las mayorías parlamentarias más reducidas (entre 58 y 55% de los diputados).

Las primeras elecciones con sufragio universal (1891) tuvieron la novedad de la constitución de una mayoría gubernamental relativamente moderada y un mayor protagonismo de las minorías en relación con Cortes precedentes. El considerable aumento del electorado había traído como consecuencia la radical novedad de 31 actas republicanas (ciudades como Barcelona, Málaga, Valencia, Zaragoza, Murcia, Sevilla, Badajoz, Tarragona, Castellón, Oviedo, Valladolid, León y Vitoria eligieron candidatos republicanos). Y la menor presión del ministro de la Gobernación (el conservador Silvela) permitió mayor presencia de diputados liberales. Las elecciones de 1893, organizadas por el gobierno liberal de Sagasta, reeditaron y acrecentaron el "triunfo moral" republicano (47 diputados, de los 400 que aproximadamente tenía el Congreso). Los diputados republicanos habían sido elegidos en las más importantes ciudades del país y en aquellas zonas que habían experimentado mayor desarrollo industrial y urbano: Madrid, Barcelona, Valencia, Oviedo, Málaga, Sevilla, Cádiz, Badajoz, Granada, Murcia, Cartagena, Tarragona, Zaragoza, Valladolid, La Coruña, Bilbao, Vitoria, León y Huesca. Hasta 1903 no se volvería a repetir un éxito similar del republicanismo nacional.

[38] Carlos Dardé, "La implantación de la democracia..." y "El sufragio universal en España: causas y efectos", *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea*, núm. 7, 1989-1990, pp. 85-100.

En 1898 se produjo por primera vez la denuncia de que les habían sido arrebatadas actas a los socialistas, especialmente la de Bilbao a Pablo Iglesias en beneficio de un ministerial. Un acta llena de impurezas (especialmente por la escandalosa compra de votos) que obtuvo la aprobación de la mayoría liberal en el Parlamento.[39] La intransigencia de Sagasta la repitió el conservador Silvela en 1899 cuando impidió nuevamente el triunfo de candidatos socialistas en Bilbao y Madrid. En cambio, como en 1891, se mostró generoso con la oposición liberal (100 escaños, produciéndose la cifra más alta obtenida por la oposición monárquica). En las "elecciones limpias" de 1903 se produjo la "derrota moral" del gobierno conservador; al progreso republicano (de la Unión Republicana) se sumó el de carlistas y regionalistas catalanes, que desde 1901 habían irrumpido en el Parlamento en detrimento de los partidos dinásticos.

Si bien había aumentado el número de votos republicanos en relación con 1893, éstos significaron sólo 36 actas. Los votos se localizaron en el Norte, Levante y en los núcleos urbanos más grandes del país: Madrid, Barcelona, Valencia, Tarragona, Oviedo, Valladolid, Cádiz, Granada, Sevilla, Zaragoza, Salamanca, León, Logroño, Lérida, Castellón. Finalmente, con el más intervencionista gobierno conservador de 1907 —en aquella ocasión Maura "forzó la máquina"—, se asistió a una recuperación numérica de las mayorías gubernamentales a costa de las oposiciones, especialmente del Partido Liberal, que constituyó, con 69 diputados, la oposición monárquica más exigua de todo el periodo. No obstante, el arraigo de los partidos antidinásticos en algunos lugares resultaba incuestionable para el gobierno.[40] Así ocurrió, por ejemplo, con Solidaridad Catalana —coalición antidinástica, formada por republicanos, regionalistas, carlistas y monárquicos—, que obtuvo 41 de las 44 actas correspondientes a las provincias catalanas. En la crítica que el republicano Melquíades Álvarez hizo de las elecciones de ese año en el Congreso se establecía la diferencia entre lo que constituía una intervención legítima del gobierno en las elecciones, y la contraria, la que había protagonizado el gobierno de Antonio Maura en 1907:

> Yo, señor ministro de la Gobernación, no soy de los que creen que el remedio heroico para evitar la corrupción del cuerpo electoral, consiste en

[39] Práxedes Zancada, *Las elecciones legislativas en España*, Madrid, 1914, p. 60.

[40] Para los resultados electorales de esos años, véase Miguel Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*, Madrid, 1969, vol. II, pp. 520-749.

una abstención sistemática y constante del gobierno en este linaje de luchas políticas, no; yo creo, por el contrario, que el gobierno debe intervenir muchas veces, aprovechándose de la ausencia de la opinión, para sustituir a la opinión de los caciques la opinión del gobierno, que siempre estará más inspirada que la de aquéllos en el interés público y en el bien general del país [...] Pero creo también que si la intervención del gobierno puede ser legítima en algunos casos, cuando esta intervención va encaminada exclusivamente a confiscar por medio de las violencias de la autoridad la verdadera voluntad y el verdadero sentir del cuerpo electoral, la intervención es muchísima más funesta [...] entonces el gobierno es el primer agente de corrupción electoral.[41]

Consideración final: proceso electoral y sistema político

Pese a las limitaciones al principio del sufragio universal contenidas en la ley de 1890 es indudable que ésta supuso un notable avance en relación con la estructura socioeconómica nacional.[42] Como han señalado distintos autores, el arcaísmo de la sociedad española fue la causa fundamental de que se mantuviera el caciquismo y de la escasa modernización política nacional. Pero esta explicación, por obvia, puede ser también insuficiente. Algunas de las características más singulares del comportamiento electoral español derivaban de las particularidades del propio sistema político de la Restauración. Durante los últimos años se ha venido subrayando la incuestionable no excepcionalidad del caciquismo español como fenómeno político y del sistema político de la Restauración. Los sistemas liberales de Europa Occidental conocieron formas de manipulación electoral como el fraude, la violencia, el soborno y el clientelismo político-administrativo y deferencial.

La diferencia del caso español respecto de los países más desarrollados de nuestro entorno estribaría en la mayor longevidad del fenómeno. Pero además, la principal peculiaridad de la Restauración fue, como señaló Carr, no que el sistema tuviera abusos, sino que éstos eran el sistema mismo.[43] Testimonios coetáneos incidieron sobre la "singularidad" del caso español, mostrando el mayor grado de falsificación

[41] P. Zancada, *Las elecciones legislativas...*, pp. 72-73.

[42] M. Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos...*, p. 532, y J. Tusell, "Para la sociología política de la España contemporánea: el impacto de la ley de 1907 en el comportamiento electoral", *Hispania*, núms. 115-116, 1970, p. 611.

[43] Raymond Carr, *España 1808-1939*, Barcelona, 1969, p. 366.

electoral en relación con otros países del occidente europeo.[44] En este mismo sentido, José María Jover habla de la existencia de un "submodelo meridional", en el marco de los regímenes parlamentarios de la época del imperialismo, señalando como característica distintiva la función pasiva del cuerpo electoral. En su lugar, el rey se erigía en auténtica fuente de poder, la competencia electoral era sustituida por acuerdos entre la clase política y, en definitiva, las elecciones eran simuladas.[45]

Cada vez es mayor el número de trabajos que destacan el fraude electoral como la característica esencial de las elecciones en España y su rasgo distintivo dentro del contexto europeo occidental.[46] Más que la violencia, la coacción o el fraude violento tendentes a alterar la voluntad de los electores, lo habitual fue la abstención de éstos. Esta circunstancia hacía posible la simulación de las elecciones por parte de los caciques locales; esto es, que en lugar de "hacerse" se "escribiesen". Un fraude cuya explicación se ha asociado con la indiferencia, la apatía o la desmovilización del electorado nacional. En efecto, el sistema caciquil español se basó en la indiferencia y la dependencia electorales; pero en eso no difirió de otros regímenes europeos, que también recurrieron a la movilización dirigida y controlada desde arriba ante la debilidad de una movilización espontánea del electorado. Su particularidad residió en que no sólo se basó en dicha desmovilización sino también la propició como medio para garantizar la estabilidad del sistema político: las elecciones españolas fueron, en ese sentido, distintas a otras. En otras palabras, la peculiaridad del caciquismo español, o más exactamente del "caciquismo ibérico" (también sucedió así en Portugal),[47] consistió en la eliminación de la competencia electoral, sustituyéndola por el pacto entre las dos principales fuerzas políticas. El fraude electoral masivo (falsificación de actas) constituía un fraude inherente al sistema político, consecuencia lógica del respeto a la alter-

[44] Gumersindo Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica,* Madrid, 1978, 3ª ed., p. 62. P. Zancada, *Las elecciones legislativas...,* pp. 5-10 y 76-83.

[45] J. M. Jover Zamora, "La época de la Restauración. Panorama político-social, 1875-1902", en *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923) Historia de España,* vol. VIII, Barcelona, 1981, pp. 291-292.

[46] Véanse, por ejemplo, J. Varela Ortega, *Los amigos políticos...,* p. 419; y Gabriele Ranzato, "La forja de la soberanía nacional: las elecciones en los sistemas liberales español e italiano", en J. Tusell, *El sufragio universal,* pp. 115-138; y Carlos Dardé, "Fraud and Passivity of the Electorate in Spain, 1875-1923", en Eduardo Posada-Carbó (ed.), *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America,* Londres, 1996, pp. 201-221.

[47] Véase Pedro Tavares de Almeida, *Eleiçoes e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890),* Lisboa, 1991.

nancia regular en el poder. Por ello, a diferencia de lo acontecido en otros países europeos, la extensión del derecho al voto no sirvió para formar una cultura política y electoral entre la población, sino, en todo caso, para fomentar el hábito de la abstención y de la no concurrencia a las urnas.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CITADAS

Obras generales sobre legislación electoral: una recopilación de las diferentes leyes y decretos electorales en España, en Enrique Tierno Galván (comp.), *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978),* Madrid, Tecnos, 1979. Análisis e interpretaciones sobre la legislación electoral, en los trabajos de José Varela Ortega y Rogelio López Blanco, "Historiography, Sources and Methods for the Study of Electoral Laws in Spain", en Serge Noiret (ed.), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries,* Baden-Baden, Nomos, 1990, pp. 185-259; Aurora Garrido Martín, "Electors and Electoral Districts in Spain, 1874-1936", ponencia presentada a la conferencia "How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representational Systems", European Institute Florence, Florencia, 20-22 de abril de 1985. Una versión en castellano de la misma, "Electores y distritos electorales en España, 1874-1936", en Carlos Malamud (ed.), *Partidos políticos y elecciones en España y la Península Ibérica, 1830-1930,* Papeles de Trabajo, América Latina, Instituto Universitario Ortega y Gasset, febrero de 1995, vol. I, pp. 33-54; y Miguel Artola, *Partidos y programas políticos 1808-1936,* t. I, *Los partidos políticos,* Madrid, Aguilar, 1977.

Sobre el procedimiento y la división electorales en la ley de 1890, además de las obras de referencia anteriores: un conocimiento de las distintas posiciones ideológicas y partidarias sobre la legislación electoral, en los *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados* y los *Diarios de Sesiones del Senado.* Sobre el pensamiento político de Segismundo Moret, véase Segismundo Moret y Predergast, *La representación nacional. Teoría del sufragio,* conferencias pronunciadas en la Universidad Central, Madrid, 1884, y Antonio Elorza, *La utopía anarquista bajo la Segunda República española,* Madrid, Ayuso, 1973, pp. 155-201.

El significado y los efectos de la ley de 1890 sobre el comportamien-

to político, el sistema político y las estructuras partidarias son tratados por Carlos Dardé, "La implantación de la democracia en la España de la Restauración", en *Revista de Occidente,* 1985, núm. 50, pp. 115-126; "El sufragio universal en España: causas y efectos", en *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea,* 1989-1990, núm. 7, pp. 85-100, y "Significado político e ideológico de la ley de sufragio universal de 1890", en *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea,* 1993-1994, núm. 10, pp. 67-82. Las consecuencias de la ley de 1907 son estudiadas por Javier Tusell, "Para la sociología política de la España contemporánea: el impacto de la ley electoral de 1907 en el comportamiento electoral", en *Hispania,* 1970, núms. 115-116, pp. 571-631. Obras básicas sobre la realidad política y electoral de la Restauración son las de Práxedes Zancada, *Las elecciones legislativas en España,* Madrid, 1914; Gumersindo de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica,* Madrid, 1978; Raymond Carr, *España 1808-1939,* Barcelona, Ariel, 1969; Miguel Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931),* Madrid, Taurus, 1969, vol. II; José Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración, 1875-1900,* Madrid, Alianza, 1977; y José María Jover Zamora, "La época de la Restauración. Panorama político-social, 1875-1902", en *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834- 1923). Historia de España,* vol. VIII, Barcelona, Labor, 1981. Una síntesis sobre los resultados de los estudios electorales de ámbito nacional, regional y local, en Javier Tusell, "El sufragio universal en España (1891-1936): balance historiográfico", en *El sufragio universal. Ayer,* 1991, núm. 3, pp. 13-62.

Sobre las características distintivas de las elecciones en España, y comparadas con las de otros países, véase Gabriele Ranzato, "La forja de la soberanía nacional: las elecciones en los sistemas liberales español e italiano", en Javier Tusell (ed.), *El sufragio universal. Ayer,* 1991, núm. 3, pp. 115-138; Carlos Dardé, "Fraud and Passivity of the Electorate in Spain, 1875-1923", en Eduardo Posada Carbó (ed.), *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America,* Londres, Macmillan Press, 1996, pp. 201-221, y Pedro Tavares de Almeida, *Eleiçoes e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890),* Lisboa, 1991.

III. LA LEY ELECTORAL DE 1907 Y LAS ELECCIONES EN ESPAÑA DURANTE LA CRISIS DE LA RESTAURACIÓN (1910-1923)[1]

JOSÉ MARÍA MARÍN ARCE, UNED

LA LEY ELECTORAL DE 1907

LA CAMPAÑA DE "DESCUAJE DEL CACIQUISMO", promovida por el gobierno conservador de Maura, plasmó sus objetivos en la ley electoral de agosto de 1907.[2] Las modificaciones introducidas por dicha ley —elaborada por el ministro La Cierva, uno de los más destacados caciques del partido conservador— no cambiaron sustancialmente la ley de 1890, sólo introdujeron algunos cambios cuya justificación fue perfeccionar la técnica del sufragio universal e incrementar las garantías del elector y de los partidos políticos que participaban en el proceso electoral.

Entre las innovaciones introducidas por la ley, que contribuirían a una mayor limpieza del proceso electoral y a una progresiva independencia del electorado, destacan el voto obligatorio, la reforma de las juntas del censo y la intervención del Tribunal Supremo en la revisión de las actas electorales, artículo impuesto por los liberales. El voto obligatorio apenas tuvo repercusión, pues las sanciones previstas eran simbólicas.[3] Sin embargo, sí incidieron en el proceso electoral la creación de una Junta Nacional del Censo (artículo 10) y la intervención del Tribunal Supremo, que tenía la misión de informar al Congreso de los Diputados acerca de la validez y la legalidad de las actas electora-

[1] Este trabajo corresponde al proyecto de investigación SEC94-0196 financiado por el Ministerio de Educación y Cultura. Ha sido publicado parcialmente en Carlos Malamud (ed.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la península ibérica, 1890-1930,* Papeles de Trabajo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.

[2] Aunque la llamada "ley del descuaje del caciquismo" se refiere al proyecto de Maura de reforma de la administración local, Carlos Seco Serrano liga estrechamente la ley electoral de 1907 a la pretensión de Maura de "descuaje del caciquismo"; *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1901-1931),* vol. I de *Historia de España,* t. XXXVIII, Madrid, 1995, p. 129.

[3] El artículo 2º de la ley estipulaba que "todo elector tiene el derecho y el deber de votar en cuantas elecciones se convoquen", pero las únicas sanciones previstas eran la publicación del nombre del abstenido, y en caso de ser funcionario, una nota desfavorable en su expediente y la disminución de 1% de su sueldo (artículos 84 y 85).

les (artículo 53). Ambos artículos redujeron las posibilidades de fraude electoral, pues las autoridades gubernativas ya no podían alterar fácilmente el contenido de las actas electorales, como era frecuente en elecciones anteriores. Pero sólo se podía tener la seguridad de que nadie manipulaba los resultados de los comicios con la presencia en los colegios electorales de apoderados o interventores designados por los propios candidatos, y esto era muy difícil, pues los partidos no tenían suficiente organización para garantizar su intervención en todos los lugares donde se celebraban elecciones. Las izquierdas, especialmente los republicanos, sólo podían controlar las elecciones en las ciudades y en los pocos distritos rurales donde tenían fuerza efectiva.[4]

La discusión en el Congreso de las actas impugnadas por el Tribunal Supremo sacaba a la luz los casos más flagrantes de fraude, aunque en muchas ocasiones los debates parlamentarios no servían para frenar la corrupción, sino que eran utilizados para atacar al gobierno, como sucedió durante la discusión del acta de Coria —en julio de 1919— empleada por los liberales, con el concurso de un buen número de conservadores idóneos,[5] para hacer caer el gobierno Maura.[6] Parece claro que la aplicación de esta ley sirvió para aumentar las garantías electorales, sobre todo en grandes ciudades como Oviedo, Bilbao, Barcelona o Madrid, donde las posibilidades de fraude quedaron reducidas a la compra de votos, y contribuyó a que las fuerzas políticas situadas fuera del régimen —republicanos y socialistas— incrementaran sus posibilidades electorales.

La ley de 1907 también tuvo efectos perniciosos sobre el sistema electoral, en el sentido de que consolidaba el "encasillado", favoreciendo con ello la escasa participación electoral, y también porque fortalecía la preponderancia de los partidos dinásticos. Maura, pretendiendo profesionalizar la política, introdujo en la ley el artículo 24 para regular aún más las condiciones de elegibilidad de los diputados y favorecer a los partidos con amplia representación parlamentaria, pues dicho artículo estableció como condición, para ser proclamado candi-

[4] J. Tusell, "Para la sociología política de la España contemporánea: el impacto de la ley de 1907 en el comportamiento electoral", *Hispania*, t. XXX, 1970, p. 46.

[5] El término "idóneo" se utilizaba para denominar al sector mayoritario del partido conservador que aceptaba la jefatura de Dato.

[6] *El Liberal*, 16 de julio de 1919. La Cierva acusaba a los conservadores "idóneos" de la maniobra que hizo caer al gobierno presidido por Maura. Véase Duque de Maura y M. Fernández Almagro, *Por qué cayó Alfonso XIII. Evolución y disolución de los partidos históricos durante su reinado*, Madrid, 1948, p. 330.

dato, el haber sido elegido diputado en comicios anteriores, o promovido por otros ex diputados o ex senadores del mismo distrito, mientras que el resto de los aspirantes, que no contaban con el apoyo del *establishment* político, debían ser presentados por al menos 500 electores de su distrito, lo que no era fácil para quienes carecían de influencias o apoyos institucionales.

Sin duda, la innovación más importante que introdujo la ley de 1907 fue recogida en el artículo 29, que establecía la proclamación automática de los candidatos que no tuvieran oponente en su distrito, sin celebrar elecciones. Esta normativa, propuesta por el republicano Gumersindo Azcárate, estaba prevista para casos excepcionales y tenía como objetivo, según el también republicano Pedregal, evitar la farsa de unas elecciones ganadas de antemano y el falseamiento de las actas.[7] Nunca pudieron imaginarse sus promotores el uso abusivo que se haría del artículo 29 y que su aplicación iba a facilitar la organización del "encasillado", favoreciendo el abstencionismo y convirtiéndose en el paradigma del caciquismo español.[8] Aunque el encasillado no era más que el síntoma, y no la causa, de un sistema clientelista que impregnaba gran parte de las relaciones sociales y, por supuesto, el funcionamiento de la administración. Uno de los muchos ejemplos que ilustran el clientelismo es la petición de Tomás Santos Carazo a Romanones en 1916.

> Al no haber conseguido el acta de diputado por los distritos de Castrojériz y Salas de los Infantes que me correspondían —escribe el frustrado congresista— [...] Le agradeceré que antes de dejar el Ministerio de Estado me nombre subgobernador de Elobey o Bata y a no ser posible esto, farmacéutico del Hospital de Santa Isabel, que solicité y Ud. me recomendó al anterior gobierno y nada conseguimos.[9]

Pronto los políticos dinásticos utilizaron el artículo 29 para asegurarse la elección sin competencia, presentándose, generalmente como "cuneros" (diputados que no tenían ninguna relación con el distrito por el que se presentaban), en los distritos donde sólo ellos eran candidatos. Por este sistema fueron elegidos en numerosas ocasiones los principales dirigentes liberales o conservadores: La Cierva, Maura,

[7] *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)*, 4 de julio de 1907, núm. 42, p. 946.

[8] J. Tusell, "Para la sociología política...", p. 18.

[9] ¡Qué más daba, lo importante era un puesto en la administración! *Archivo Romanones*, leg. 88, núm. 21, carta de Santos Carazo a Romanones de 25 de abril de 1916.

Romanones, Sánchez Guerra, Alcalá Zamora, García Prieto, Rafael Gasset, Alba, Natalio Rivas, etcétera.

Otros políticos situados fuera del turnismo aprovecharon este sistema y muchos negociaron con los sucesivos gobiernos —liberales o conservadores— su incorporación al "encasillado". Los reformistas Melquíades Álvarez y Pedregal fueron elegidos por el artículo 29 en los distritos de Avilés y Castropol, y participaron en la elaboración del encasillado en las elecciones de 1923, cuando el partido reformista formó parte del gobierno de concentración liberal.[10] Los regionalistas catalanes Rodés y Ventosa también fueron elegidos por el artículo 29, y durante las elecciones de 1918, Ventosa, que participaba como ministro de Hacienda en el gobierno del liberal García Prieto, actuó decisivamente en la elaboración del "encasillado".[11] Desde 1917, la Lliga Catalana intervino directamente en la política del Estado, formando parte de los gobiernos presididos por el liberal García Prieto y el conservador Maura, y adquirió plenamente los hábitos caciquiles del turnismo, pues aunque era uno de los pocos partidos con una estructura moderna,[12] su política en el mundo rural catalán no varió mucho de la empleada por liberales o conservadores.[13]

Lerroux, jefe del partido radical, se benefició como el que más de los pactos electorales y, con el apoyo de Alba —fundador de la izquierda liberal—, consiguió su inclusión en el "encasillado" en las elecciones de 1916, cambiando su apoyo en Cataluña a los candidatos liberales por la entrega de los distritos de Posadas y Almadén, y por el nombramiento de alcaldes radicales en los pueblos de La Rambla, Fernán Núñez, Palma del Río y Posadas.[14] Durante el gobierno de 1923, Alba y Melquíades Álvarez quisieron incluir a Lerroux en el encasillado, tratando de conseguir el apoyo de los radicales al gobierno; sin embargo,

[10] "Don Melquíades ya en el poder no da más señales de vida democrática que sus visitas frecuentes al Ministerio de la Gobernación, para preparar las elecciones", *ABC,* 17 de marzo de 1923, pp. 2 y 3.

[11] "Los regionalistas catalanes, que habían sufrido un duro descalabro en las elecciones municipales, no estaban dispuestos a que esto se repitiera y anunciaron, incluso públicamente, que Ventosa, ministro de Hacienda, se ocuparía de la política electoral del gobierno", *El Liberal,* 24 de enero de 1918.

[12] Borja de Riquer, *Lliga regionalista: La burguesía catalana i el nacionalisme (1898-1904),* Barcelona, 1977, pp. 202 y 213.

[13] Estas actitudes caciquiles en el campo catalán pervivieron hasta 1931. Conxita Mir Curcó, *Lleida (1890-1936) caciquisme politic i lluita electoral,* Barcelona, 1985.

[14] "Dos palabras, sobre Posadas y Almadén —escribía Lerroux a Alba—. El primero es mi distrito cabal, mi refugio, lo que deseo y merezco tener como reserva después de tantas luchas [...] En el distrito de Almadén no pretendo allí otra cosa sino que el gobierno se abstenga y con eso me bastará", Archivo Alba, cartas de Lerroux a Alba de 22 y 24 de diciembre de 1915.

no consiguieron convencer a García Prieto, presidente del gobierno, de la necesidad de pactar con Lerroux.[15]

Otros partidos extrasistema también participaron en la organización electoral, como los carlistas e integristas católicos de Navarra que, con el apoyo de conservadores y mauristas, coparon las actas de diputados entre 1907 y 1923, siendo elegidos sistemáticamente por el artículo 29 en los distritos de Pamplona, Estella, Aoiz, Tafalla y Tudela.[16] En los distritos rurales de Guipúzcoa fueron muy frecuentes los acuerdos electorales de carlistas e integristas con liberales y conservadores, excepto en San Sebastián, donde los liberales acudieron normalmente a las elecciones en coalición con los republicanos.[17] Incluso los socialistas se beneficiaron del sistema electoral. El caso más señalado es el de Indalecio Prieto, encasillado y elegido diputado por el artículo 29 en el distrito de Bilbao a cambio del apoyo socialista al "albista" Gregorio de Balparda, elegido en el distrito de Valmaseda.[18]

La aplicación del artículo 29 no fue responsable del caciquismo; es verdad que en algunos casos dificultó su desaparición, pero en otros, como se ha señalado, contribuyó a integrar a otras fuerzas políticas en el sistema electoral. Además, en zonas importantes del país muy pocas veces se utilizó y las elecciones fueron verdaderamente competitivas. En Cataluña, sólo excepcionalmente los diputados eran proclamados sin elección, y allí donde se aplicó el artículo 29, en general fue en beneficio de los candidatos regionalistas o republicanos, como en el distrito de Figueras, donde la única vez que se llevó a cabo, en las elecciones de 1920, fue elegido el republicano federal August Pi i Sunyer.[19] En Madrid, capital, nunca se aplicó el artículo 29 y casi todas las elecciones fueron muy disputadas entre los monárquicos y las candidaturas republicano-socialistas;[20] puede afirmarse que los comicios se rea-

[15] Archivo Natalio Rivas, leg. 11-8909, diario, enero y marzo de 1923.

[16] María Cruz Mina, "Elecciones y partidos en Navarra (1891-1923)", en J. L. García Delgado (ed.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura,* Madrid, 1985, pp. 128-129. Para las elecciones a la Diputación de Navarra, véase Ángel García Sanz Marcotegui, *Caciques y políticos forales. Las elecciones a la Diputación de Navarra (1877-1923),* Torres de Elorz (Navarra), 1992.

[17] Luis Castells, *Modernización y dinámica política en la sociedad guipuzcoana de la Restauración. 1876-1915,* Madrid, 1987, p. 289.

[18] Indalecio Prieto, *Convulsiones de España. Pequeños detalles de grandes sucesos,* vol. I, México, 1967, p. 55.

[19] Josep Clara: "Comportament electoral de dues ciutats: Girona i Figueres (1909-1923)", en Conxita Mir (ed.), *Actituds polítiques i control social a la Catalunya de la Restauració (1875-1923),* Lleida, 1989, p. 154.

[20] Las candidaturas republicano-socialistas triunfaron en Madrid en las elecciones de 1903, 1910, 1914 y 1923; Javier Tusell, *Sociología electoral de Madrid (1903-1931),* Madrid, 1969.

lizaron sin fraude —sólo la inevitable compra de votos—, y hasta cierto punto fueron representativos de la opinión del electorado. En casi todo el litoral levantino existía una fuerte competencia electoral en las grandes ciudades y en pocas ocasiones se aplicaba el artículo 29.

Aunque a partir de las elecciones de 1910 existió una crítica generalizada contra el artículo 29, el encasillado y el resto de los procedimientos electorales fraudulentos, compartida incluso por los políticos que más los utilizaban,[21] lo cierto es que durante el tiempo que duró el régimen constitucional este sistema no experimentó cambios importantes y los partidos dinásticos continuaron utilizándolo e incluso potenciándolo hasta las últimas elecciones de 1923.

Las pequeñas modificaciones que sufrió el encasillado no provinieron de interés democratizador alguno, sino que estuvieron directamente relacionadas con la crisis de los partidos dinásticos. En la organización de las elecciones durante los primeros años participaban las direcciones de los partidos liberal y conservador y sólo excepcionalmente el pacto se extendía a otras fuerzas políticas con especial incidencia en determinadas circunscripciones. Pero cuando se produce la descomposición del sistema de partidos y éstos se fragmentan, llegar a un acuerdo electoral entre varios grupos y tendencias complica el procedimiento, introduciéndose un factor nuevo: el grupo en el gobierno, liberal o conservador, utiliza el encasillado contra otras facciones de su mismo partido buscando alianzas insospechadas, a veces *contra natura,* y haciendo de la preparación de las elecciones algo verdaderamente complicado.[22] Cuando el encasillado es difícil de elaborar se produce una mayor competencia electoral y disminuyen los diputados elegidos por el artículo 29. Aunque esto no quiere decir que disminuyan los casos de fraude, pues cuando hay rivalidad, los partidos dinásticos necesitan recurrir más a la corrupción electoral.

Las elecciones en España (1910-1923)

Para analizar los procesos electorales es necesario tener en cuenta su desarrollo en el nivel más elemental, es decir, en cada uno de los distritos y circunscripciones. En este trabajo me voy a referir únicamente

[21] Conde de Romanones, "Biología de los partidos", en *Obras completas,* t. II, pp. 260-261.

[22] José María Marín Arce, *Santiago Alba y la crisis de la Restauración,* Madrid, 1990, pp. 75-76, 103 y 209-210.

a un ámbito más general, determinado por la política electoral de liberales y conservadores de una parte, y republicanos, reformistas y socialistas de otra. Sólo pretendo hacer algunas consideraciones sobre la elaboración del encasillado, sobre los pactos establecidos por las direcciones de los partidos, sus tácticas electorales y las estrategias utilizadas por los distintos grupos políticos para conseguir sus fines, que en muchas ocasiones no se limitaban al triunfo electoral sino que estaban encaminados al aislamiento de otras facciones del mismo partido —como habitualmente hicieron liberales y conservadores a partir de 1913—, al desplazamiento de los partidos más afines —como es el caso de republicanos y socialistas desde las elecciones de 1920— o a impedir por todos los medios que un determinado político (generalmente solía ser Maura) pudiera alzarse con la mayoría parlamentaria.

Las elecciones de 1910 fueron las primeras tras la reforma electoral de 1907. Canalejas, presidente del consejo, no sólo tenía que obtener la mayoría parlamentaria, sino también el reconocimiento como jefe efectivo de los distintos grupos del partido liberal. En estas circunstancias, al conde de Sagasta, ministro de la Gobernación, le resultó difícil elaborar el encasillado, y los liberales, muy divididos, tuvieron dificultades en desarrollar la campaña electoral, pues debieron luchar contra los republicanos, que combatían ferozmente al gobierno, y contra los conservadores, que habían fortalecido su organización durante la permanencia de Maura en el poder. Tan débiles se encontraban las organizaciones liberales y tan escaso era su arraigo en provincias, que de los 285 distritos en que hubo elección (119 diputados fueron elegidos por el artículo 29) sólo en 185 lucharon sus candidatos. Estas circunstancias, según el criterio de Fernando Soldevilla, "hicieron de estas elecciones las más complicadas, las más interesantes, y, para el gobierno, las más difíciles de cuantas se habían verificado en España desde los tormentosos tiempos de la Revolución de 1868".[23] Sin embargo, los resultados electorales fueron positivos para los liberales, con la excepción de Madrid donde fueron derrotados por republicanos y socialistas.

La conjunción republicano-socialista se presentó a estas elecciones con el objetivo de impedir que Maura pudiera volver al poder, después de haber conseguido su caída en 1909.[24] La campaña electoral estuvo

[23] *El Año Político,* 8 de marzo de 1910.

[24] "¿Qué motivó la alianza de los socialistas con los partidos republicanos? La necesidad de

dirigida también contra Canalejas, a quien acusaban de connivencia con Maura. "Votar en contra de la candidatura patrocinada por Maura y Canalejas en Madrid —se leía en *El Liberal*— no es cuestión de partido: es empeño de honestidad pública [...] Maura fue la perturbación, la ruina, la congoja. Maura debe ser derrotado. ¿Qué culpa tiene nadie de que se haya aliado con él el señor Canalejas y haya concertado con él una sola candidatura? Canalejas será vencido también."[25]

Junto a los triunfos de Cataluña y de Madrid, donde la conjunción republicano-socialista obtuvo seis actas y el PSOE accedió por primera vez al Parlamento con Pablo Iglesias,[26] las candidaturas republicanas obtuvieron muy buenos resultados en León, Málaga, Asturias, Valencia, y Bilbao. En conjunto, durante estas elecciones disminuyó el fraude electoral, sobre todo en Madrid, donde el gobierno procuró mantener la neutralidad.[27] "Estas elecciones —decía *El Imparcial*— quedarán como modelo y nunca se podrá llegar más allá en el respeto al elector."[28] También los republicanos reconocieron la limpieza electoral, como demuestra este artículo de *El País:*

> Victoria para todos, para vencedores y vencidos, es que en la lucha no se hayan practicado las arterías, vilezas, falsedades o violencias características de las elecciones españolas. Las elecciones de ayer fueron en Madrid tan legales como las municipales de mayo, y algo más legales que las municipales de diciembre. Autoridades de escalera abajo cometieron algunas tropelías; se compró votos por algunos muñidores de los candidatos di-

oponer un formidable dique a la política reaccionaria de Maura, que tan sangriento recuerdo dejó, impidiendo su vuelta al poder", *El Socialista,* 17de junio de 1910.

[25] "A votar", *El Liberal,* 7 de mayo de 1910.

[26] Los socialistas reconocieron que el acta de diputado de Pablo Iglesias se debió a su inclusión en la candidatura republicana y a la lealtad y el trabajo unitario desarrollado en Madrid por los candidatos de la conjunción. El Partido Socialista era consciente de su escasa fuerza electoral en comparación con otros países europeos. "¡Loor a este calumniado Madrid, que tiene la honra de ser la primera población española que elige un diputado socialista! Gracias a Madrid deja España de ser una vergonzosa excepción entre naciones donde el socialismo no tiene representación parlamentaria", *El Socialista,* 13 de mayo de 1910.

[27] Canalejas tuvo un destacado papel en evitar el fraude. Antes de las elecciones declaró que "estamos completamente decididos a no tolerar directa ni indirectamente ningún abuso de nadie. Esto se les ha dicho a los candidatos y a los muñidores [...] Las instrucciones son terminantes: perseguir el soborno, perseguir las rondas volantes y no permitir a nadie que se oponga a la emisión del voto". Tras los comicios, el presidente del consejo dijo: "Creo que todo el mundo reconocerá que he dado prueba de una extremada benevolencia y de una gran imparcialidad [...] Dondequiera que haya habido atropellos, serán depurados y castigados. Si hubiese perdido en España las elecciones, mucho lo habría sentido; pero con una gran tranquilidad de conciencia me hubiera retirado a mi casa, porque prefiero esto a que se hubiera dicho que había sacrificado convicciones a obtener una mayoría falsificada", *El Año Político,* 8 de marzo de 1910.

[28] *El Imparcial,* 9 de marzo de 1910.

násticos; pero desaparecieron las rondas de falsos electores, no hubo "embuchado", no hubo "pucherazo", no se robó actas, como en 1907, para falsificarlas.[29]

Sin embargo, no se pudo evitar la compra de votos, el único recurso que les quedaba a los muñidores madrileños encabezados por Romanones. Pocos resultados les dio esta conducta, pues "hubo ciudadano que cobró dos duros y se bebió una azumbre por votar la candidatura ministerial, y con el calor del vinillo le entraron la reflexión y los remordimientos de conciencia y cambió la papeleta monárquica por otra republicana. Sólo así puede explicarse que con tantos miles de duros gastados haya sufrido el gobierno un quebranto tan formidable".[30] Otra muestra del respeto gubernamental hacia las elecciones fue la firme posición de Canalejas al ordenar a su grupo parlamentario, contra la opinión de algunos liberales como Alcalá Zamora,[31] que votara en el Congreso todos los dictámenes del Tribunal Supremo sobre las actas electorales denunciadas, aun cuando muchos de ellos fueran desfavorables a los ministeriales.

Las elecciones de 1914, preparadas por un gobierno conservador idóneo, fueron más difíciles de organizar por las escisiones producidas en los dos partidos dinásticos. Ante el anuncio de la convocatoria electoral, los liberales se aprestaron a organizarse y buscar alianzas para preparar el encasillado y salir lo mejor posible de unas elecciones que inevitablemente servirían para medir las fuerzas de romanonistas y demócratas. Romanones buscó y encontró el acuerdo con Sánchez Guerra, ministro de la Gobernación,[32] y García Prieto no pudo hacer otra cosa que denunciar el boicot electoral a que se le sometía,[33] aliarse con los mauristas en Madrid e intentar el acercamiento con el pequeño grupo reformista liderado por Melquíades Álvarez.[34] En las filas del conservadurismo la situación no fue muy

[29] *El País,* 9 de mayo de 1910.

[30] *El Socialista,* 20 de mayo de 1910.

[31] *El Año Político,* 22 de junio de 1910.

[32] *La Prensa,* 18 de febrero de 1914, en "Matemáticas electorales" denuncia los manejos electorales de Romanones.

[33] Discurso del marqués de Alhucemas en el teatro Infanta Isabel, *La Prensa,* 20 de febrero de 1914.

[34] "El mismo reformismo, al acentuar su evolución monárquica, se ha presentado a las lindes del liberalismo demócrata que represento —decía García Prieto—. ¿Qué diferencia hay, sin ir más lejos, entre mi discurso del Senado y ese otro discurso que D. Melquíades Álvarez ha pronunciado en Linares? No veo ninguna en lo permanente, sólo hay, y pequeña, en lo accesorio y detallista", *La Prensa,* 3 de febrero de 1914.

diferente, pues la beligerancia del gobierno idóneo con los mauristas hizo que éstos tuvieran que presentar, tanto en Madrid como en toda España, candidatos propios.[35] No es extraño que en estas elecciones los grupos extrasistema obtuvieran un número importante de diputados y las actas por el artículo 29 disminuyeran con respecto a las anteriores elecciones.

Pero si los partidos dinásticos se encontraban extremadamente fragmentados, también en las izquierdas la división era importante. Melquíades Álvarez, con su nuevo partido reformista, y Lerroux, al frente de los radicales, iban a competir contra la conjunción republicano-socialista.[36] Las esperanzas de los socialistas, alentadas por la desunión de los partidos monárquicos,[37] se frustraron por la batalla electoral presentada por reformistas y radícales. Para el PSOE, el enemigo no era Lerroux, cuya fuerza fundamental residía en Barcelona, donde los socialistas apenas tenían organización,[38] sino Melquíades Álvarez, que podía arrebatarles las actas de Oviedo y Gijón, donde las agrupaciones socialistas tenían una fuerte implantación. Por tanto, el partido socialista dirigió sus más violentos ataques contra el reformismo: primero, acusando a Melquíades Álvarez de "traidor", de favorecer a los partidos monárquicos y de beneficiarse del encasillado al conseguir tres diputados por el artículo 29;[39] y después, pasadas las elecciones, de cacique y muñidor por haberles "robado" el acta de Oviedo.[40]

[35] *La Época*, 22 de febrero de 1914.

[36] La conjunción republicano-socialista, aunque subsistía nominalmente y así se presentó a las distintas convocatorias electorales, fue contestada desde el interior. Ya no estaban los reformistas, ni los radicales que habían dejado de pertenecer a ella después de un año de su formación, Manuel Suárez Cortina, "La quiebra del republicanismo histórico, 1898-1931", en Nigel Townson (ed.), *El republicanismo en España (1830-1977)*, Madrid, 1994, p. 154.

[37] "Luchan cuatro partidos de la monarquía... ¿Y esto no ha de constituir una ventaja para nosotros?", *El Socialista*, 21 de febrero de 1914. "Las circunstancias no pueden ser más propicias para que la candidatura democrática obtenga una franca victoria en toda línea. El periódico ministerial *La Época* lo señalaba anoche en un tono lacrimoso, tras el que se adivinaba una dolorosa angustia", *El Socialista*, 23 de febreo de 1914.

[38] Los candidatos socialistas en Barcelona "irán a la lucha en condiciones malas, pésimas, por carecer de los medios materiales indispensables para la propaganda en semejantes ocasiones [...] Pocos o muchos, los votos que sume nuestra candidatura serán de protesta", *El Socialista*, 19 de febrero de 1914.

[39] "No contento el reformismo con ser traidor a la conjunción, para favorecer, claro está a la monarquía [...] Ni un sólo voto deben dar a los reformistas. Védalo, además de los acuerdos de nuestro partido, el ansia que tiene ese grupo político de servir al régimen que tantas desdichas ha causado a nuestra nación y que es el causante principal de la desastrosa guerra de Marruecos", *El Socialista*, 23 de febrero de 1910. Véase también "El artículo 29. Primer acto de la farsa" donde se critica a los diputados reformistas Azcárate, Pedregal y Melquíades Álvarez, elegidos por el artículo 29.

[40] Los artículos que *El Socialista* dedicó al reformismo fueron verdaderamente violentos. Sus

Los resultados de estas elecciones no fueron tan exitosos para la conjunción como los republicanos y socialistas habían previsto, pues la gran victoria en Madrid, donde obtuvieron cinco diputados, apenas ocultó el retroceso electoral respecto a las de 1910. Para los disidentes "chaqueteros" que se habían pasado a las filas del monarquismo los resultados fueron desiguales, pues mientras los reformistas, con 11 diputados, se consolidaron como partido, los radicales fracasaron, sobre todo su líder Lerroux que no consiguió el acta en su feudo de Barcelona, aunque terminó saliendo diputado por el distrito cordobés de Posadas, donde había sido encasillado por el gobierno Dato en premio a sus servicios.[41] Estos comicios se distinguieron por la violencia, la compra de votos y la intervención gubernamental, siendo interminable la lista de quejas y denuncias presentadas por los candidatos de oposición contra los procedimientos utilizados por los delegados del gobierno[42] que provocaron, entre otras cosas, que Villanueva, a la sazón presidente del Congreso, se separase de Romanones y rompiera con el gobierno, en protesta por el gran número de atropellos e ilegalidades.[43]

El fraude y las coacciones no eran patrimonio del gobierno o de los partidos del turno, habían infectado la vida política y casi todos los partidos utilizaban procedimientos poco democráticos.[44] Por ejemplo, durante estas elecciones los nacionalistas vascos, jaimistas y socialistas fueron acusados de ejercer la violencia, provocando incluso muertos y heridos; también a los reformistas se les implicó en sucesos violentos en Asturias y Badajoz, igual que a los republicanos se les hizo responsables de la muerte de un guardia civil en el pueblo malagueño de Benagalbón.[45]

títulos lo dicen todo: "Quieren robarnos el acta de Oviedo. Cueste lo que cueste no lo hemos de consentir. ¿Se enteran D. Melquíades y Dato?", "Contra los ladrones de actas", "¡A la rata [...] A la rata! El atraco Melquiadista", "La gran canallada. Hay que impedirla", "El pueblo no consentirá la canallada que se está urdiendo", *El Socialista,* 10, 11 y 23 de marzo de 1914.

[41] "La monarquía ha explotado las ambiciones personales de Melquíades Álvarez y los pujos autocráticos de Lerroux, utilizando a su servicio a estos hombres y sacando todo el partido posible de sus predisposiciones a su traición", *El Socialista,* 10 de marzo de 1914.

[42] Ejemplo de la violencia de estos comicios fueron los sucesos de León, feudo de los demócratas, donde el delegado del gobierno asesinó a un elector y malhirió a otro, *El Año Político,* 8 de marzo de 1914, p. 99; *Heraldo de Madrid,* 8 de marzo de 1914, y *La Prensa,* 6, 8 y 9 de marzo de 1914.

[43] *El Año Político* y *Heraldo de Madrid,* 8 de marzo de 1914.

[44] Lleva razón Carlos Dardé cuando afirma que "la realidad de la vida política de la Restauración no se entiende si pretende explicarse como el enfrentamiento entre el espíritu revolucionario de las masas y la represión gubernamental". "La larga noche de la Restauración, 1875-1900", en Nigel Townson (ed.), *El republicanismo...,* p. 133.

[45] *El Socialista,* 10 de marzo de 1914.

Por el contrario, las elecciones de 1916, celebradas bajo el gobierno presidido por Romanones y con el apoyo de los demócratas, se desarrollaron, en términos generales, con gran acuerdo entre las distintas facciones liberales. En la mayoría de las circunscripciones se confeccionaron listas unitarias y Alba, ministro de la Gobernación, guardó una respetuosa neutralidad entre Romanones y García Prieto,[46] no habiendo demasiadas complicaciones con otras fuerzas políticas a la hora de elaborar el encasillado. Claro está que estas elecciones tuvieron como objetivo esencial aislar a la Lliga[47] e impulsar las candidaturas de la Unión Monárquica en Cataluña y esto no debía causar problemas al resto de los partidos del ámbito nacional.

Quizá fueron estas elecciones, junto con las de 1923, las mejor preparadas desde el poder y en las que el encasillado funcionó mejor, propiciando nada menos que 145 diputados elegidos por el artículo 29. Una buena muestra de cómo se hacía el encasillado y del sometimiento de algunos diputados (sólo los que no controlaban un distrito) al ministro de la Gobernación fue la petición que hizo Manuel Bueno a Alba para obtener su acta: "¿Que no puede ser por Jaén? —le decía—. Ahí está Luis Armiñán esperando una palabra de ustedes para encasillarme por Málaga. Ustedes saben qué poco ruido hago yo en el Parlamento, Santiago, y qué pocas dificultades suscito".[48]

Alba y Romanones organizaron con todo cuidado las elecciones, procurando contentar a todos los grupos liberales,[49] encasillando a Lerroux en los distritos de Posadas y Almadén, y negociando con Dato la mayoría de los distritos y cediendo en gran parte de sus pretensiones, pues, como decía Romanones a Alba, "este es un asunto importantísimo porque haríamos un mal negocio si después de regalarles las actas por docenas, por incidentes como éste [se refería a los problemas planteados por Dato en Asturias] perdiéramos la justa correspondencia de cordialidad".[50]

La conjunción republicano-socialista dirigió su campaña electoral contra la política económica del gobierno, causante de la grave crisis de subsistencia, y contra el partido reformista, firme competidor de

[46] Archivo Alba, escrito de Alba analizando su gestión como ministro de Gobernación, en relación con la convocatoria electoral de marzo de 1916.

[47] Francisco Cambó, *Memorias (1876-1936)*, Madrid, 1987, pp. 224-226.

[48] Archivo Alba, carta de Manuel Bueno a Alba, 1° de enero de 1916.

[49] Archivo Alba, carta del marqués de Cortina a Alba, 9 de febrero de 1916, y de Manuel Bueno de Alba, 1° de febrero de 1916; *El Año Político*, abril de 1916, pp. 100-101.

[50] Archivo Alba, carta de Romanones a Alba, 18 de marzo de 1916.

los socialistas en Asturias[51] y único grupo de izquierdas ausente del pacto electoral. Los pobres resultados de la conjunción —sólo 13 diputados— no fueron atribuidos al mayor nivel de fraude o al aumento de la violencia electoral, sino a la apatía de los electores y al alto grado de abstencionismo. Los propios socialistas, a través de su máximo dirigente Pablo Iglesias, así lo reconocían, añadiendo como causas de su fracaso la pérdida de fuerza y la escasa organización de la izquierda antimonárquica.[52] Como ejemplo de la debilidad de las izquierdas y de la incapacidad para evitar los numerosos diputados elegidos mediante el artículo 29, *El Socialista* descubría la realidad de sus efectivos en la provincia de Huelva, "cuya circunscripción consta de 32 pueblos, y solamente en la capital había organización republicana, hecha recientemente; en el distrito de Aracena, que fue en su totalidad republicano, no existe el más pequeño núcleo, y en Valverde del Camino sólo existe organización republicano-socialista en cuatro de los 16 Ayuntamientos del distrito".[53] Para el republicanismo en Cataluña las elecciones de 1916 fueron más desastrosas que en el resto del país, pues a los escasos votos obtenidos se sumó la profunda crisis en que estaban sumidos los grupos republicanos.[54]

Las elecciones de 1918 fueron el ejemplo más evidente de las dificultades para elaborar el encasillado, del duro enfrentamiento electoral y del escaso número de diputados elegidos por el artículo 29. Dos factores incidieron de manera especial en esta confrontación electoral: *a)* el que las relaciones entre los grupos liberales se encontraban en su punto más bajo, tras el triple fraccionamiento de 1917, quedando descartada de antemano cualquier posibilidad de pacto electoral, y *b)* que García Prieto presidía un gobierno de coalición heterogéneo, integrado por demócratas, conservadores, regionalistas y un teórico independiente como ministro de Gobernación, incapaz de superar las presiones de los grupos gubernamentales y organizar eficazmente el encasillado.

[51] "La lucha en Asturias", *El Socialista*, 2 de abril de 1916. "Nos dicen los reformistas que su jefe, el traidorzuelo Melquíades Alvarez, aspira a purificar el sufragio universal, y, con toda la frescura que les caracteriza, se nos presentan como verdaderos demócratas"; otro artículo denunciaba los manejos reformistas: "Nos llegan noticias de Oviedo de los abusos y desvergüenzas de los reformistas y sus compinches, los que con ellos trabajan para derrotar a la conjunción. En Siero [...] presentáronse los reformistas llevando actas en blanco con la pretensión de dar por hecha la votación [...] El promedio de los precios a que nuestros enemigos cotizan los votos es de dos a cinco pesetas", *El Socialista*, 9 de abril de 1916.

[52] *El Socialista*, 25 de abril de 1916.

[53] *El Socialista*, 10 de abril de 1916.

[54] A. Balcells, J. B. Culla y C. Mir, *Les eleccions generals a Catalunya de 1901 a 1923*, Barcelona, 1982, p. 235.

Los romanonistas y albistas fueron los más perjudicados por el Ministerio de la Gobernación; Romanones se quejó reiteradamente al marqués de Alhucemas de que sus candidatos no recibían bastante ayuda gubernamental y los demócratas se aliaban especialmente con los ciervistas a la hora de preparar el encasillado.[55]

Como en otras ocasiones, la corrupción electoral, la compra de votos,[56] la falsificación de las actas y toda clase de coacciones fue general; la prensa coincidió, casi unánimemente, en juzgar estas elecciones como las más falsas, las más corrompidas y las más venales de cuantas había habido.[57] La verdad es que donde más se produjo la violencia electoral y el fraude fue en los distritos uninominales, y a quienes más afectó fue a los propios partidos del turno, sobre todo a los liberales de Romanones, a la izquierda liberal y a los conservadores "idóneos". Estos últimos, a través de *La Época,* criticaban con dureza al gobierno por su política electoral:

> Dos ministros de la Corona ejerciendo coacciones electorales; gobernadores deteniendo a diputados provinciales y presionando sobre alcaldes, funcionarios públicos con "placet" para recorrer distritos, y funcionarios públicos imposibilitados de hacerlo por no ser personas gratas; altos dignatarios convirtiendo en armas electorales la ley de Subsistencias y el reparto de Consumos; delegados que salen contra los contribuyentes con la misión de ser espada de Damocles, y candidatos adictos que descaradamente sobornan conciencias [...] Toda la ira de la política anterior a ésta de renovación.[58]

Allí donde se dio una verdadera competencia electoral, en pocos casos el fraude tuvo una importancia considerable, como lo demuestra el que la mayoría de las casi 150 "actas sucias" enviadas al Tribunal Supremo correspondían a distritos uninominales donde no se presentaban las izquierdas. Los socialistas reconocían que de los 408 diputados, alrededor de 50 podían ostentar una representación legítima obtenida en elecciones limpias y libres.[59]

[55] Archivo Romanones, leg. 5, núms. 38 y 40.

[56] Fue escandalosa la compra de votos en Cáceres, Guadalajara, Lérida, Alicante y Ávila, donde "conservadores, prietistas y romanonistas emplearon en la lucha todo género de resortes, comprando actas y amañándolas", *El Liberal,* 27 de febrero de 1918.

[57] "Las elecciones del soborno" titulaba *El Liberal* su editorial del 23 de febrero de 1918, y el conservador *La Época* publicaba el 22 de febrero de 1918 un largo capítulo de cargos contra el gobierno por su política electoral.

[58] *La Época,* 22 de febrero de 1918.

[59] *El Socialista,* 7 de marzo de 1918.

Las izquierdas se presentaron unidas en estas elecciones a través de un comité electoral que agrupaba a socialistas, Unión Republicana, radicales y reformistas, bajo el lema de hacer diputados a los presos en Cartagena, integrantes del comité de huelga de agosto de 1917.[60] Todos ellos consiguieron el acta de diputado: Besterio por Madrid, Largo Caballero por Barcelona, Soborit por Oviedo y Anguiano por Valencia. El objetivo fundamental se había cumplido y las izquierdas coligadas consiguieron 31 diputados: 15 republicanos, ocho reformistas, seis socialistas y dos independientes. Aunque este grupo de diputados sólo era el 7.5% de la Cámara Baja, su importancia era indudable, porque todo el mundo admitía la trascendencia de obtener diputados en Madrid, Bilbao, Zaragoza, Oviedo o Valencia. El triunfo de las izquierdas, y especialmente la victoria socialista, fue reconocido unánimemente por la prensa, incluso por la más conservadora.[61]

La unidad de las fuerzas antiturno demostraba una vez más que era posible obtener un respetable grupo parlamentario y conseguir una mayor implantación electoral no sólo en las grandes ciudades o núcleos industriales. Fue un éxito presentar 65 candidatos en casi 100 distritos y circunscripciones, entre los que se encontraban Madrid, Barcelona, Valencia, Oviedo, Bilbao, Alicante, Valladolid, Zaragoza, Sevilla, Gijón, Cartagena, etc.[62] Ésta era la única manera de luchar contra el encasillado y los diputados proclamados por el artículo 29, que en estas elecciones sólo fueron 62, la cantidad más pequeña en los comicios celebrados durante la Restauración.

Ante la imagen de un sistema político cerrado, controlado férreamente por los partidos del turno y los caciques, parece que el entramado no era tan monolítico y que con una organización no muy numerosa los socialistas y republicanos podían obtener buenos resultados en algunas zonas del país. Esto ocurrió en Vich, donde Besteiro, apoyado por una minúscula agrupación socialista, consiguió 1 420 votos, o en La

[60] El llamamiento socialista a los electores va dirigido a librar de la cárcel a los miembros del comité de huelga de 1917, según el *El Socialista* del 13 de enero de 1918: "Lo que hará un poco más pura la atmósfera electoral tal vez será la mayor masa popular que acudirá a la lucha, impulsada por ansias de cambiar el régimen, por deseos de vengar a los perseguidos y martirizados en agosto, sobre todo a los metidos en presidio, y por los vivos anhelos de mandar al Parlamento una potente minoría que apostrofe a los culpables de dicha persecución". Como colofón de esta estrategia electoral, *El Socialista* del 23 de febrero de 1918 comenta los resultados electorales en portada con el titular de "El triunfo del comité".

[61] El idóneo *La Época*, 25 de febrero de 1918, decía: "El triunfo del comité de huelga, la doble acta de Marcelino Domingo, las noticias que llegan de Valverde del Camino, el triunfo de un socialista en Bilbao, advierten del peligro contra el que hay que reaccionar".

[62] *El Socialista*, 18 y 23 de febrero de 1918.

Coruña, en cuya capital Besteiro triunfó sobre los candidatos monárquicos, aunque los votos rurales ahogaron los sufragios socialistas.[63]

La violencia electoral y la represión gubernativa contra las izquierdas se centró en Cataluña, especialmente en la provincia de Barcelona, donde se suspendieron las garantías constitucionales a instancias de los regionalistas catalanes, a quienes los socialistas culparon de la falta de libertad y de utilizar los mismos métodos caciquiles que liberales o conservadores.[64] Mientras mauristas, carlistas y "lligueros" campaban por sus respetos sin la menor cortapisa en el desarrollo de sus campañas electorales, el jefe republicano catalán Marcelino Domingo permanecía en prisión, la policía detenía a numerosos sindicalistas y a las izquierdas se les prohibía toda clase de mítines y actos electorales.[65]

A medida que se acentuaban la decadencia del sistema del turno, el encasillado era cada vez más difícil de elaborar, tanto por el deseo del grupo en el poder de obtener la mayoría electoral, como por la resistencia de la oposición a aceptarla. En las elecciones de 1919 la situación no era la más propicia para conseguir el pacto electoral, pues Maura, al frente de un gobierno de adictos, de marcado matiz derechista, despertó la animadversión del resto de las fuerzas políticas. Los liberales, temerosos de que Maura rompiera el bipartidismo en su beneficio, se aliaron con socialistas, republicanos y reformistas en el "bloque de las izquierdas". Los idóneos, intuyendo que Maura pretendía reconstituir bajo su jefatura el partido conservador, no dudaron en establecer contactos y acuerdos con otras fuerzas políticas para luchar contra los candidatos mauristas.[66] El resultado fue una fuerte lucha electoral, pocos diputados elegidos por el artículo 29 y un gobierno que, por primera vez durante la Restauración, perdió las elecciones, teniendo que dimitir su presidente al poco tiempo.

El "bloque de las izquierdas" no era una alianza electoral, sino un pacto para denunciar la política represiva de Maura, que se atrevía a convocar elecciones manteniendo suspendidas las garantías constitu-

[63] *El Socialista*, 2 de marzo y 27 de noviembre de 1918.

[64] "Esos hombres, esos especuladores —así llamaban los socialistas a los miembros de la Lliga— se han dirigido al poder central, y especialmente a los dos ministros catalanes que hay en él, y les han pedido que calmen sus angustias, que los tranquilicen mediante la declaración del estado de guerra en la provincia de Barcelona. Y el poder central les ha servido y los dos ministros regionalistas se han apresurado a complacerles", *El Socialista*, 27 de enero de 1918.

[65] "El terror en Barcelona", *El Socialista*, 4 de febrero de 1918.

[66] Archivo Dato, carta de Dato a Maura, 8 de mayo de 1919, y Archivo Alba, carta de Alba a Dato, 9 de mayo de 1919.

cionales y el estado de guerra en Barcelona. Los liberales formaron candidaturas propias, y los socialistas, reformistas y republicanos renovaron el acuerdo electoral de las elecciones de 1918 volviendo a presentarse unidos. Mientras que en convocatorias anteriores las izquierdas denunciaron por igual los métodos fraudulentos y las coacciones empleados por liberales, conservadores o regionalistas catalanes, en estas elecciones de 1919 la estrategia se centró en combatir al gobierno de Maura y sus métodos represivos, que al comienzo de la campaña electoral habían provocado los sangrientos sucesos de Montilla.[67] A pesar de la violencia ejercida por el gobierno (antes, durante el día de los comicios y después)[68] las izquierdas consiguieron una rotunda victoria en Madrid (dos diputados socialistas, un reformista y tres republicanos) y mantuvieron 30 diputados en toda España. El escaso número de escaños no se correspondía con la cantidad de sufragios que obtuvieron, especialmente los socialistas, cuyos candidatos lograron cerca de 200000 votos en todo el país. Tiene razón Tusell cuando afirma que el deterioro de las relaciones entre los grupos que forman los partidos del turno favoreció el aumento de la competencia en las elecciones de 1919.[69]

Las elecciones de 1920 tuvieron características muy diferentes a las del año que le precedió. En esta ocasión, el gobierno conservador de Dato no pretendió romper el "turno" ni conseguir la victoria electoral a costa de los diputados liberales, sino de mauristas y ciervistas que le impedían tener una mayoría conservadora homogénea para gobernar.[70] Así pues, los liberales no tuvieron que buscar una unidad forzada con republicanos y socialistas, y las elecciones se desarrollaron en un clima de relativa calma, de pacto electoral entre la mayoría de los

[67] *El Año Político,* mayo de 1919, p. 180. *El Socialista* denunciaba numerosos casos de atropellos y violencia de las bandas mauristas, mítines prohibidos, candidatos detenidos, manifestaciones y reuniones disueltas por la guardia civil.

[68] "El pueblo español acude a votar entre bayonetas, fusiles, sables, cañones, facas, revólveres y garrotes. ¡Es la ciudadanía maurociervista!" Esta frase encabezaba la portada de *El Socialista* del 1° de junio de 1919 y pasadas las elecciones (24 de junio de 1919) denunciaba que "las autoridades, principalmente en la provincia de Córdoba, han encarcelado y deportado a más de 2000 ciudadanos, que no cometieron otro delito que el de cumplir con la ley electoral, dando su voto a quienes representaban sus intereses y pensamientos". También la prensa liberal se quejó de los atropellos del gobierno *(La Mañana,* 29 de mayo de 1919), al igual que el marqués de Alhucemas y Alba. Ambos mostraron su indignación ante Maura, el primero en visita privada y el segundo por carta: *El Año Político,* mayo de 1919, p. 180, Archivo Alba, cartas entre Alba y Maura, 30 y 31 de mayo de 1919.

[69] J. Tusell, *Oligarquía y caciquismo en Andalucía 1890-1923,* Barcelona, 1976, p. 556.

[70] *La Libertad,* 29 de octubre de 1920; Archivo Alba, cartas de Burgos y Mazo a Alba de 17 de octubre, 3 de noviembre y 19 de diciembre de 1920.

partidos monárquicos y sin demasiados problemas para elaborar el encasillado.

Queda demostrado que cuando no había graves problemas entre las facciones de los partidos dinásticos, derivados en su mayoría de escisiones recientes, y cuando el partido en el gobierno no quería utilizar las elecciones en beneficio propio o aplastar a alguna de las tendencias de su partido, la confrontación electoral se desarrollaba con cierta normalidad. Esto no significa que no hubiera casos de violencia y fraude, práctica consustancial a todo tipo de elecciones durante la Restauración. Pero, como afirma Tusell: "teniendo una fuerza política mucho más considerable el grupo conservador datista que el de Maura, el empleo de la coacción o de la violencia necesariamente debía ser menor que en la anterior ocasión".[71]

Si para los partidos del turno estas elecciones fueron relativamente tranquilas, y se consiguió recomponer el acuerdo entre liberales y conservadores, para las izquierdas supusieron todo lo contrario. El pacto entre reformistas, republicanos y socialistas, que había funcionado en 1919, se rompió en las elecciones de diciembre de 1920. Los reformistas habían optado por aliarse con los liberales, sobre todo con los albistas, y beneficiarse del encasillado. Los republicanos y radicales no quisieron formar candidaturas comunes con los socialistas, asustados por la creciente radicalización del PSOE y por el acuerdo de unidad de acción entre la UGT y la CNT.[72] Los socialistas, aislados electoralmente,[73] dirigieron su estrategia en dos sentidos: por una parte, trataron de obtener el voto de los trabajadores vinculados a las organizaciones anarquistas que tradicionalmente obedecían las consignas abstencionistas,[74] y por

[71] J. Tusell, *Oligarquía...*, p. 562.

[72] El 3 de septiembre de 1920 la UGT y la CNT sellaron un pacto para luchar contra los abusos de la patronal y del poder político. Los trabajadores de ambos sindicatos culparon al gobierno de haber respondido a todos los requerimientos de la burguesía y de haberse doblegado a todas las amenazas de sus organizaciones. El gobierno ha suspendido "las garantías constitucionales para clausurar los sindicatos y disolver importantes núcleos obreros, han perseguido encarnizadamente y han retenido en prisión [...] a miles de hombres [...] han accedido a suspender nuestros órganos de prensa [...] han dictado la vergonzosa disposición de considerar delito de estafa el cobro de las cuotas para los sindicatos", *Diario Universal*, 4 de octubre de 1920.

[73] La comisión ejecutiva del PSOE justificaba su aislamiento electoral en un manifiesto del 2 de octubre, que decía: "Esta situación [de brutal represión promovida por el gobierno de Dato] impone al partido socialista la actitud de lucha independiente y ajena a todo compromiso tácito o expreso con los llamados partidos democráticos, colaboradores de esta política por acción y por omisión, y se ratifica una vez más en el pensamiento de que establezca la clase obrera un frente unido contra todos los gobiernos de la burguesía", *Diario Universal*, 4 de octubre de 1920.

[74] De los muchos artículos dedicados en *El Socialista* a conseguir el voto anarquista, tiene especial interés el firmado por Pablo Iglesias "¿A quién beneficia la abstención electoral de los tra-

otra, dedicaron gran parte de su campaña electoral a atacar a los candidatos reformistas y radicales, sus verdaderos competidores,[75] puesto que los liberales y conservadores sólo podían quitarles votos utilizando el fraude.[76] La lucha en los distritos asturianos entre socialistas y reformistas provocó reacciones airadas por parte del PSOE, que acusó a Melquíades Álvarez de haberse vendido a la política del turno.[77]

Aunque los resultados electorales apenas modificaron el número de diputados republicanos y socialistas, la falta de un acuerdo electoral perjudicó al conjunto de la izquierda. En primer lugar, porque se rompió la tendencia creciente del voto de izquierdas, que con ciertos altibajos había comenzado en 1910 y había permitido a socialistas y republicanos organizar sus comités electorales en numerosos distritos rurales. En segundo lugar, porque las candidaturas monárquicas vencieron en Madrid, arrebatando a las izquierdas la ciudad que habían utilizado como símbolo en elecciones anteriores. El fracaso en la capital fue importante para los republicanos y radicales que no consiguieron obtener ni un solo diputado (ni Lerroux, ni Castrovido, ni Unamuno); sin embargo, para los socialistas supuso un buen triunfo, pues se hicieron con la minoría logrando colocar en el Congreso a Pablo Iglesias y a

bajadores?": "No hay que cavilar mucho para comprender que si los proletariados renunciasen a hacer uso de la papeleta electoral quien saldría gananciosa con tal conducta sería la burguesía [...] Si la abstención electoral de los obreros fuese un hecho, no podrían penetrar en el Parlamento, con gran alegría de la gente que vive explotando a sus semejantes, los portavoces de las ideas redentoras [...] A quienes perjudica la abstención es a los propios obreros, a los explotados, ya que les impide luchar en el terreno parlamentario con los representantes políticos de los defensores de la riqueza", *El Socialista,* 26 de noviembre de 1920. Véase también en *El Socialista* (1920): "En tiempo de reacción y de elecciones. ¿Es efectiva la abstención en la lucha electoral de las masas obreras?" (16 de diciembre), "La campaña antielectoral. Hablemos claro" (5 de noviembre), "Los trabajadores tienen que ser políticos" (19 de noviembre), "El error sindicalista. Políticos y electores" (25 de noviembre), "¿A quién beneficia la abstención electoral de los trabajadores?" (26 de noviembre).

[75] "La lucha electoral en Asturias", *El Socialista,* 4 de noviembre de 1920; "Los republicanos pierden la serenidad", *El Socialista,* 17 de noviembre de 1921.

[76] Como resumen de la política electoral socialista sirven las siguientes frases del dirigente Óscar Pérez Solís: "¿Qué piensan de esa restauración [datista] de funesto pasado político los sindicalistas? Lo sabemos ya: una contradicción [...] porque contra la tendencia regresiva del gobierno en relación con las cuestiones de carácter social, le van a dejar paso por la práctica de un indeferentismo electoral [...] Mas disculpada la actitud de los sindicalistas por su tradición de antiparlamentarismo, ¿qué exculpación puede hallarse para esas tituladas fuerzas liberales, incluyendo a la acaudillada por D. Melquíades Álvarez, que, en presencia de la restauración datista, aún no nos han dicho si aprueban o repudian la vuelta al pasado, y, sobre todo, si ellos también, cuando les llegue el turno de mandar [...] apelarán a los mismos procedimientos [...] de la vieja política?"; "La restauración datista", *El Socialista,* 29 de octubre de1920.

[77] Desde junio de 1919 los distintos grupos liberales intentaron crear una concentración liberal de la que formara parte el partido reformista. A finales de 1920, Melquíades Álvarez estaba ya dispuesto a integrarse en la concentración liberal de la mano de Alba y, por lo tanto, la alianza electoral con los socialistas era inviable; J. Ma. Marín Arce, *Santiago Alba...,* pp. 139-143.

Julián Besteiro, que superaron por más de 7000 votos a los primeros candidatos republicanos. Lo vaticinaba el PSOE pocos días antes de las elecciones, cuando analizaba la ruptura del pacto electoral provocada por los republicanos:

> Nos parece lógica la actitud de los republicanos presentando candidatos frente a los nuestros. Lo esperábamos. Contamos incluso con que ha de haber republicanos que se presenten para estorbar sólo al candidato socialista y servir mejor al monárquico [...] Pero las próximas elecciones demostrarán que en muchos distritos —como Madrid— los republicanos resultaban diputados por nuestra fuerza. Y esta realidad les debiera inspirar un mayor comedimiento en la palabra [...] ¿Verdad, amigo Castrovido?[78]

Estas elecciones demostraron también que para los socialistas no era imprescindible el voto republicano, por lo menos en Madrid, Bilbao u Oviedo, donde el PSOE obtuvo diputados, a pesar de la represión gubernamental y la censura de prensa que afectó sustancialmente a la campaña electoral del PSOE.[79]

La llegada al poder de la concentración liberal, en diciembre de 1922, no significó en absoluto la renovación del sistema que habían propugnado, meses atrás, los liberales. En cuanto se anunció la convocatoria de elecciones para abril de 1923, todas las facciones liberales que formaban el gobierno aceptaron el sistema caciquil, tratando de beneficiarse lo más posible del encasillado para aumentar su representación parlamentaria. Romanones, aunque no era ministro de la Gobernación, negoció con García Prieto la elaboración del encasillado, organizando las elecciones con la misma eficacia que en ocasiones anteriores y con los mismo métodos.[80]

En estas elecciones se evidenció el abismo que separaba a la mayoría de los ciudadanos de su clase política. Dos aspectos fueron significati-

[78] *El Socialista,* 17 de noviembre de 1920.

[79] Sobre la censura de prensa véase: "Se pretende ahogar nuestra voz" y "La previa censura contra *El Socialista* y *España Nueva*", *El Socialista,* 6 de diciembre de 1920.

[80] A principios de 1923, Romanones propuso a García Prieto que las elecciones se desarrollaran aplicando los mismos métodos de siempre para conquistar 120 distritos más de los que ya tenían y asegurarse la mayoría. En cuanto a la distribución de los candidatos de cada grupo liberal, Romanones recomendaba al marqués de Alhucemas que se hiciera proporcionalmente a su volumen; siguiendo este criterio, saldrían claramente beneficiados los grupos romanonista y demócrata. En su archivo privado se encuentra suficiente documentación que refleja la meticulosidad con que organizó la campaña electoral, analizando la distribución por distritos y circunscripciones, y las probabilidades de obtener diputados por cada uno de ellos, Archivo Romanones, leg. 10, núm. 35.

vos: *a)* el gran número de abstención (32%) y la cantidad de diputados electos por el artículo 29 (146, que habían dejado sin posibilidad de votar a 36% del electorado), y *b)* la pérdida del control electoral de importantes zonas del país como Bilbao, Madrid o Cataluña, que demostraban la existencia de un electorado urbano cada vez menos permeable a las prácticas caciquiles y la tendencia progresiva de los partidos dinásticos a perder influencia en las capitales de provincia, teniéndose que recluir en los distritos rurales. Prueba de la independencia del electorado en las grandes ciudades fueron los resultados en Madrid, donde los socialistas obtuvieron la mayoría. Estos resultados pueden compararse con los de noviembre de 1933, en plena Segunda República, cuando el proceso electoral fue indudablemente más democrático.[81]

Los socialistas se encontraron en una situación inmejorable para aumentar su representación parlamentaria. Se había levantado la suspensión de garantías constitucionales, sus relaciones con el gobierno de concentración liberal eran relativamente buenas, incluso lo defendían frente a los ataques conservadores,[82] y sabían con certeza que los liberales con quienes tenían que competir era con los idóneos y mauristas. Además, el PSOE se presentaba ante el electorado como el único partido situado fuera del sistema que podía luchar con dignidad frente al caciquismo y el fraude, pues los reformistas formaban parte del gobierno, los radicales participaban como un partido más del turno en el encasillado[83] y los demás republicanos se hallaban extremadamente divididos.[84]

Los resultados electorales fueron satisfactorios para los socialistas: triunfaron claramente en Madrid, obteniendo la mayoría, y en Bilbao consiguieron por primera vez que saliera elegido diputado por el artículo 29 Indalecio Prieto. A pesar de este relativo éxito y de los triunfalistas titulares de su órgano de prensa,[85] los socialistas eran conscientes de que siete diputados no representaban un gran ascenso electoral, de la debilidad de sus organizaciones y de la apatía del electorado, ver-

[81] J. Tusell, *La Segunda República en Madrid: Elecciones y partidos políticos,* Madrid, 1970, p. 107.

[82] "*La Época* no dice la verdad", *El Socialista,* 24 de marzo de 1923.

[83] Archivo Natalio Rivas, diario, leg. 11-8909, 7, 10, 13 y 20 de enero y 13 de marzo 1923.

[84] "En nuestro país —decían los socialistas— no hay más que un partido que tenga bien definidos sus principios, su táctica y sus intereses, y este es el nuestro, el socialista. Los demás son todos palatinos, incluso el de Lerroux", *El Socialista,* 11 de abril de 1923.

[85] "La victoria socialista en Madrid. Grandioso entusiasmo en España", titulares de *El Socialista,* 3 de mayo de 1923.

daderas razones de su falta de protagonismo político. Los propios socialistas reconocían que si se producía el encasillado y los denostados diputados por el artículo 29, era, entre otras cosas, porque el PSOE no tenía suficiente organización para presentar candidatos propios en la mayoría de los distritos[86] y el verdadero problema no residía en el régimen parlamentario, sino en que la mayoría del electorado aceptaba de buen grado el caciquismo y gran parte de las clases trabajadoras era abstencionista, dejándose llevar por el apoliticismo, o por las consignas anarquistas:

> El régimen parlamentario —escribía Juan Bello— es el medio pacífico para que los pueblos puedan implantar el sistema político, económico y religioso que crean más conveniente y justo [...] Se dirá que la voluntad de una minoría es precisamente la que impera en España, y no obstante, lleva mayoría al Parlamento [...] En efecto, eso sucede. Pero es por culpa de la mayoría del cuerpo electoral, que por abstenerse de una parte; por venderse como desgraciada ramera, otra, queda en minoría la clase obrera, que es una gran mayoría sobre la clase capitalista, dueña del poder público [...] Luego el mal no está en el régimen parlamentario. Está en esa parte de nuestra clase, desmoralizada por el capitalismo [...] Que la mayoría parlamentaria cambia el sistema político se demostró en España. La República salió de las Cortes sin disparar un tiro [...] Supongamos que el Partido Socialista Obrero llevara a las Cortes, no una mayoría —cosa imposible, por nuestra inconsciencia y muchas cosas más—, sino una fuerte minoría, como la que tienen los obreros ingleses, es evidente que la política en España sufriría una modificación, en sentido más justo.[87]

Bien conocían los socialistas la escasa incidencia de su política entre los trabajadores y las dificultades por ampliar su electorado. Pablo Iglesias planteaba estas cuestiones en un último intento por conseguir el voto para las candidaturas socialistas en las elecciones de mayo de 1923:

> Si los pocos socialistas que hay [en el Parlamento] han evitado abusos y alcanzado en los debates varias victorias morales, ¿qué habría sucedido de ser su número diez o doce veces mayor? Pero esto no ha pasado ni pasará seguramente en la nueva Cámara porque la mayoría de los obreros de las grandes poblaciones, no obstante estar asociados, no hacen lo que predican y practican los socialistas: dar sus sufragios a candidatos que representen los intereses de su clase. De dicha mayoría, una pequeña parte no

[86] "El artículo 29", *El Socialista*, 4 de mayo de 1923.
[87] "La próxima lucha electoral", *El Socialista*, 3 de marzo de 1923.

> presta atención a la lucha electoral o vota por gente burguesa, y la mayor parte se abstiene de acudir a las urnas por entender que la abstención es un procedimiento revolucionario [...] ¿Cuándo penetrará la luz de la verdad en el cerebro de los obreros abstencionistas?[88]

En 1923, la crisis del sistema parlamentario fue más allá del simple desprestigio del sistema de representación. En mi opinión, el golpe de Estado de Primo de Rivera estuvo más relacionado con la quiebra de los partidos dinásticos, con el problema de Marruecos, con el tema de las "responsabilidades", o con la intromisión del ejército en la vida política, que con un sistema electoral fraudulento que, si bien falseaba la voluntad popular, no lo hacía hasta el punto de impedir que los partidos extraturno pudieran alcanzar mayor representación parlamentaria, pues ni las redes caciquiles eran tan infranqueables ni la represión política tan importante. Quizá lo verdaderamente grave fue la apatía y la falta de interés por las elecciones por parte de un gran sector del electorado —no por ello se puede hablar de apoliticismo— y la deficiente organización de los grupos extrasistema, entre ellos el partido socialista que, aunque había aumentado notablemente su influencia en grandes capitales y zonas industriales, seguía mostrando una gran debilidad en Cataluña y en la mayoría de los distritos rurales del país. Además, mantenía una política dualista que le dificultaba el crecimiento electoral, pues mientras la dirección del partido había abandonado la crítica totalizadora al sistema capitalista y defendía postulados claramente reformistas, la dialéctica periodística y las organizaciones de base seguían manteniendo el lenguaje de la lucha de clases y la revolución proletaria.[89]

Una de las peores herencias de la Restauración fueron los hábitos electorales que pervivieron aún muchos años. No fue suficiente cambiar la ley electoral en 1931 para eliminar de un plumazo ciertas formas de caciquismo, que con carácter más o menos residual se dieron en muchos lugares durante la Segunda República y fueron heredadas no sólo por los partidos de derechas —fundamentalmente la CEDA—, sino también por algunos grupos republicanos —especialmente los radicales, e incluso por los socialistas—, que no tuvieron inconveniente en utilizar viejos procedimientos caciquiles como el "encasilla-

[88] "Las elecciones legislativas y la clase obrera", *El Socialista*, 24 de marzo de 1923.

[89] Pedro Luis Angosto Vélez, "La crisis de la Restauración. *El Socialista*, 1917-1923", *Bulletin D'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, núms. 1 y 2, 1985, p. 108.

do" y los candidatos "cuneros".[90] Juan Simeón Vidarte, vicesecretario del PSOE, relata en sus memorias una conversación con el todopoderoso dirigente socialista Indalecio Prieto que demuestra cómo los socialistas organizaron las elecciones de julio de 1931:

> Al tener noticia Prieto de que habían quedado por cubrir los puestos de las minorías por la provincia de Badajoz, me pidió que fuera a verle al Ministerio de Hacienda [...] Le felicité por su cargo [...] Él también me felicitó por mi triunfo electoral y después me dijo: —Ahora necesitarán celebrar nuevas elecciones para cubrir los puestos vacantes. ¿Tendrían ustedes un puesto para un "cunero"? Yo le dije: —¿Quiere usted que "encasillemos" a su hijo Luis? —Nada de eso [...] Me refiero a Julián Zugazagoitia, que no pudo obtener su acta de diputado por Bilbao [...] —Desde luego —le contesté. —Conste que esta petición —replicó Prieto— se la hago como particular y que nada tiene que ver en ello, oficialmente, el partido.[91]

Los escasos cambios del sistema de representación que se produjeron a lo largo del reinado de Alfonso XIII tuvieron que ver más con la crisis de los partidos del turno y con el creciente grado de independencia del electorado en algunas zonas del país, sobre todo en las grandes ciudades, que con la ley electoral de 1907. Las pocas modificaciones que esta ley introdujo apenas alteraron los procesos electorales y no tuvieron efectos especialmente beneficiosos sobre la democratización del sistema electoral. Tampoco es justo responsabilizar a esta ley de la consolidación del caciquismo, fenómeno mucho más profun-

[90] Sobre la pervivencia del caciquismo durante la Segunda República, véanse Miguel Ángel Mateos Rodríguez, "Zamora en la Segunda República", tesis doctoral, Universidad Complutense, 1987; y "Formación y desarrollo de la derecha católica en la provincia de Zamora durante la Segunda República", en J. Tusell, J. Gil y F. Montero (eds.), *Estudios sobre la derecha española contemporánea*, Madrid, 1993, pp. 445-466; C. Romero Salvador, *Soria, 1860-1936. Aspectos demográficos, socioeconómicos, culturales y políticos*, Soria, 1981; M. del Olmo, "Sociología electoral de Castilla-León durante la Segunda República", tesis doctoral, Universidad de Valladolid, 1990; José Sánchez Mateos y Miguel A. Mateos Rodríguez, *Elecciones y partidos en Albacete durante la Segunda República. 1931-1936. Análisis demográfico, actividad económica. Sociología electoral y comportamiento político*, Albacete, 1977; Manuel Requena, *Partidos, elecciones y élite política en la provincia de Albacete, 1931-1933*, Albacete, 1991; Miguel A. Ortega, *Las elecciones de la Segunda República en Cuenca*, memoria de licenciatura, UNED, 1986; J. A. Sancho Calatrava, *Elecciones en la Segunda República. Ciudad Real (1931-1936)*, Ciudad Real, 1989; Manuel Coma, "Elecciones y vida política en Galicia, 1931", tesis doctoral, Universidad Complutense, 1974; Miguel A. Cabrera Acosta, *Las elecciones a Cortes durante la Segunda República en las Canarias Occidentales*, La Laguna, 1990; Agustín Millares Cantero, *La Segunda República y las elecciones en la provincia de Las Palmas*, Las Palmas, 1982; M. Ferrer, "Elecciones y partidos políticos en Navarra durante la Segunda República", tesis doctoral, Universidad de Pamplona, 1989; Santiago de Pablo Contreras, *La Segunda República en Álava. Elecciones, partidos y vida política*, Bilbao, 1989.

[91] Juan Simeón Vidarte, *Las Cortes constituyentes de 1931-1933. Testimonios del Primer Secretario del Congreso de Diputados*, Barcelona, 1976, pp. 47-48.

do que sólo podía ser mitigado con una ley electoral que eliminara los distritos uninominales, causantes de la sobrevaloración del voto rural. Pero ni Maura ni los liberales ni los conservadores hicieron nada por cambiar este procedimiento electoral que ponía en tela de juicio la representatividad de las elecciones.

El sistema de la Restauración estaba sustentado en una clara contradicción: la superestructura política presentaba formas aparentemente avanzadas y progresistas que convivían con una infraestructura atrasada, tradicional, oligárquica y caciquil. Era, sin duda, una situación transicional que sólo se resolvería en una democracia con movilidad política generalizada;[92] sin embargo, este cambio no tuvo lugar por la evolución interna del sistema ni con la benevolencia de los partidos dinásticos que, salvo excepciones, hicieron todo lo posible por mantener los privilegios del turno y dificultar la participación de nuevas fuerzas políticas y sociales.

Aunque a partir de 1914 se produjo en España un mayor grado de movilización social, esto no repercutió en el aumento de la socialización de la política. No tuvo lugar tampoco el afianzamiento en la sociedad de partidos u organizaciones de masas sustentados en el respaldo de colectivos amplios, única manera de socavar el clientelismo político.[93]

Desde comienzos del siglo xx se va produciendo un destacable desarrollo industrial y tecnológico del país, que junto al proceso de urbanización, la progresión y modernización de las grandes ciudades desde mediados del segundo decenio, van transformando la producción y el trabajo. No es casual, por ello, que precisamente en los centros urbanos y las grandes ciudades, como Madrid, el electorado se muestra más independiente y los procesos electorales son más representativos.

Conviene resaltar que también en Europa la democratización de la vida política era todavía muy insuficiente. Las elecciones estaban en la práctica limitadas o desvirtuadas, a través de procedimientos que impedían la plena participación popular. Los sistemas y las leyes electorales todavía eran extraordinariamente complejos y excluyentes, y las formas de clientelismo perduraron durante muchos años, sobre todo en países como Italia, España y Portugal.[94]

[92] J. Tusell: "El funcionamiento del sistema caciquil en Andalucía (1890-1931)", en *Política y sociedad en la España del siglo xx*, Madrid, 1978, p. 29.

[93] Teresa Carnero Arbat, "Modernización política: una propuesta de análisis", *Historia Contemporánea*, núm. 4, 1990, p. 141.

[94] Juan Pablo Fusi, "La edad de las masas (1870-1914)", *Historia Contemporánea*, núm. 4, 1990, p. 269.

IV. REFORMAS ELECTORALES Y PRÁCTICA POLÍTICA EN PUERTO RICO (1874-1904)

ASTRID CUBANO,
Universidad de Puerto Rico

COMO COLONIA DE ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XIX, Puerto Rico era una partícula peculiar y relativamente autónoma del sistema político de la Restauración española. En 1896, un joven líder de oposición llamado Luis Muñoz Rivera, aspirante a la jefatura del Partido Autonomista Puertorriqueño, exponía sucintamente las características básicas de la política insular:

> Desde el año 1874, en que se creó aquí de un modo serio el perenne ministerialismo incondicional, no gobiernan en nuestro país los estadistas de la metrópoli; gobiernan los caciques de San Juan, apoyándose en los subcaciques de Arecibo, Aguadilla, Mayagüez, Ponce, Coamo, Guayama y Humacao, que a su vez se apoyan en los pequeños mandarines de las demás localidades.[1]

En Puerto Rico no funcionaba el sistema de turnos de conservadores y liberales de la Restauración española. El Partido Incondicional —versión abreviada de su nombre original de Partido Incondicionalmente Español— gobernaba solo, sin que la oposición liberal (Partido Liberal Reformista, luego transformado en Partido Autonomista Puertorriqueño), informalmente identificada con el republicanismo federalista español, lograse arrebatarle alguna victoria electoral de importancia. Además, según los liberales, Puerto Rico ya era autónomo para todos los efectos prácticos, aunque se trataba de una "autonomía reaccionaria".[2]

Conviene separar dos aspectos para analizar esta situación. Primero, hay que examinar la estructuración interna del caciquismo a que alude la oposición autonomista, lo que requiere explicar cómo se

[1] *La Democracia,* 2 de julio de 1896.

[2] Lidio Cruz Monclova, *Historia de Puerto Rico (siglo XIX),* Río Piedras, 1971, vol. III, 2ª ed., p. 87. José de Jesús Domínguez, *La autonomía administrativa en Puerto Rico,* Mayagüez, 1887, p. 13.

mantuvieron los incondicionales en el poder de 1874 a 1897. En segundo lugar, hay que explicar las relaciones con el gobierno de Madrid, la supuesta "autonomía" y el alcance de las imposiciones metropolitanas, particularmente en lo concerniente a la práctica de elegir diputados gubernamentales o "cuneros". Es preciso, además, rescatar algo de la dinámica del modelo porque las formas de control y los pactos, tanto internos como metropolitanos, cambiaron a lo largo de las últimas dos décadas de dominio español.

El caciquismo en Puerto Rico

Las versiones más aceptadas de la historia política de Puerto Rico a finales del siglo XIX tienden a destacar la represión y el fraude electoral que supuestamente reinaron en la Colonia. Se presume que tenían que haber sido coercitivos los lazos que ataban a la población nativa con una elite económica y política claramente diferenciada por su cultura y nacionalidad española metropolitana. Este capítulo intenta revisar algunos aspectos de esa historia política para demostrar que —por lo menos en lo que toca al numeroso contingente agricultor nativo, dueños de fincas medianas y pequeñas, que por ser contribuyentes tenían derecho al voto— el sistema llegó a funcionar en buena medida con el consentimiento y la colaboración de los gobernados.

La primera etapa del caciquismo fue una fase de organización con métodos represivos. Había que liquidar las lealtades de la etapa liberal, por lo que en 1874 llegó a Puerto Rico un gobernador militar con facultades para abolir el título primero de la Constitución que garantizaba los derechos del individuo, y retirar de sus puestos a los miembros del Partido Liberal Reformista que en ese momento dominaba los ayuntamientos y la diputación provincial. Durante los años que siguen, por lo menos hasta el fin de la guerra de Cuba en 1878, se persiguió a liberales que de continuo intentaban violar las estrictas leyes diseñadas para limitar sus actividades políticas.[3] Las bases para la organización del sistema de caciques las estableció el propio capitán general, controlando los gobiernos locales mediante el nombramiento de alcaldes confiables, y mediante el aumento de los efectivos de la Guardia Civil que puso a la disposición de aquéllos, pero también en representación

[3] Véase de L. Cruz Monclova, *Baldorioty de Castro*, San Juan, 1973.

del poder central.[4] El control se extendió a las escuelas municipales, donde maestros españoles remplazaron a maestros criollos reputados de liberales, lo mismo que a otras dependencias de servicio público en que hubiese liberales. Entre 1874 y 1878 los comités del Partido Conservador, tras cambiar su nombre por el de Partido Incondicionalmente Español, se hicieron cargo de la vida política del país.[5]

Abordaremos primero el tema de las elecciones para los cuerpos de gobierno local: la diputación provincial y los ayuntamientos. La nueva ley electoral de 1878 dio el derecho al voto para elegir diputados provinciales y concejales a los contribuyentes de un mínimo de cinco pesos (25 pesetas) por contribución territorial o por subsidio industrial o de comercio, y a empleados públicos, maestros titulados, entre otros de categorías similares. En estos comicios podía participar el 4% de la población, esto es, más de 30 000 electores, de los cuales, se puede estimar, dos terceras partes componían el contingente de contribuyentes nativos, agricultores, industriales y comerciantes, aunque entre estos últimos las capas más altas eran de origen peninsular o balear. Ascendía a un tercio el grupo de las categorías restantes, siendo la mayoría de éste de origen español.[6]

La ley electoral anterior, que databa de 1873, exigía saber leer y escribir o pagar alguna contribución al Estado como requisito para ejercer el derecho al voto.[7] En aquellos años, los liberales habían obtenido victorias con mayorías absolutas en casi todos los pueblos. Pero a partir de 1878, los liberales reformistas sólo con grandes dificultades ganaban algunos escaños, a pesar de que se liberalizó suficientemente la censura para permitir una campaña periodística intensa. La ley electoral de 1878 privó a los liberales de algunas de sus bases de apoyo. Perdieron el derecho al voto los grupos urbanos pobres alfabetizados y los pequeños contribuyentes rurales. Estos grupos habían constituido parte importante del Partido Liberal Reformista, a juzgar por la afirmación en 1870 de un capitán general de que los liberales en Puerto Rico acogían a "lo más ignorante y pobre del elec-

[4] María Margarita Flores Collazo, "Expansión del poder estatal y militarización del orden público en el Puerto Rico del siglo XIX", *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*, núm. 8, 1994-1995, pp. 240-244.

[5] Labor Gómez Acevedo, *Sanz: promotor de la conciencia separatista de Puerto Rico*, Río Piedras, 1956; L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. II, 1ª y 2ª eds.

[6] L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. III, 2ª ed., p. 436; según el censo de 1899 residía en Puerto Rico un total de 7 690 españoles; U. S. War Department, *Report on the Census of Puerto Rico, 1899*, 1900, Washington, D. C.

[7] L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. II, 2ª ed., pp. 472-473.

torado".[8] Pero el eje de ese partido había sido la clase propietaria de fincas medianas, que en Puerto Rico era un grupo muy grande.[9]

En los años ochenta, los dueños de fincas medianas votaban por los incondicionales. Un liberal amigo de Luis Muñoz Rivera explicaba las dificultades que encontraban para convencer a los agricultores en la campaña electoral de 1883:

> Recuerdo que, más de una vez, salió Luis al campo por la noche en trabajos de aquella elección, regresando de madrugada a su casa. Fue preciso decidir, a costa de muchos esfuerzos, a un liberal retraído. Se necesitó conquistar para nuestro campo a cuatro electores conservadores; hubo necesidad de conseguir que tres más de éstos se retrajesen [...] Ganamos el colegio por un voto... Después el soberbio y poderoso Partido Conservador e Incondicional, rebelde a la derrota, mató nuestra victoria esforzadamente ganada: la elección en aquel colegio fue anulada, atropellando el derecho del sufrido Partido Liberal, que constituía la oposición de aquel funesto gobierno. Cuando se repitió la elección, se nos hizo imposible la victoria, porque aquellos siete conservadores, conquistados habilidosa y silenciosamente, volvieron a su campo.[10]

Es posible suponer que con los incondicionales controlando las alcaldías y las fuerzas del orden público locales, la población agricultora no ejercía libremente su derecho al voto por temor a represalias, o porque el fraude electoral que alegadamente ejercerían los incondicionales los desanimaba. No obstante, creo que los agricultores se hicieron parte de la política incondicional gracias a determinados factores de tipo político y económico. Se sabe poco de las convicciones de la población agricultora. No se conocen testimonios, y la historiografía tradicional, obra de liberales, nos da la versión de la opresión y el medio como factor decisivo de su postura política. Los periódicos incondicionales en Puerto Rico eran obra de españoles residentes, por lo cual tampoco representan necesariamente su opinión. Se podría sospechar que eran monárquicos y españolistas, razón suficiente para rechazar las actitudes críticas y republicanas tan frecuentes entre los

[8] L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. II, 1ª ed., p. 68.

[9] Ángel Quintero Rivera, *Conflictos de clase y política en Puerto Rico*, 1976, Río Piedras; Dulce María Tirado, *Las raíces sociales del liberalismo criollo: el Partido Liberal Reformista (1870-1875)*, tesis, Departamento de Historia, Universidad de Puerto Rico, 1981.

[10] Quintín Negrón Sanjurjo, *Los primeros treinta años de la vida de Luis Muñoz Rivera* (1919), 2ª ed., San Juan, 1993.

liberales. Pero tampoco se sentían totalmente unidos a los incondicionales, a los que veían como españoles, es decir, como extranjeros.

El españolismo puertorriqueño tenía raíces ya profundas incluso entre los criollos. Se basaba en una bien desarrollada idea criolla de la necesidad de protección por parte de España. La clase media propietaria temía que Puerto Rico fuese absorbido por los Estados Unidos. La unión con España era un pacto de conveniencia y afinidad cultural, según lo expresaba desde la década de 1860 el líder criollo José Pablo Morales. Al hacerlo, decía que hablaba en representación del "jíbaro", (nombre que se le daba al campesino puertorriqueño). Morales afirmaba en 1876 que "hoy los jíbaros somos españoles enteros y completos por deber, por derecho, por conveniencia y por afección; ciudadanos españoles por los cuatro costados, a pesar de los matices de este u otro color físico o político.[11]

El Partido Liberal, a pesar de que desde su fundación en 1870 alegaba ser el defensor de los intereses puertorriqueños (por lo que simpatizaba con el federalismo republicano español), estaba dividido en dos facciones "culturales": los que deseaban conservar "las gloriosas tradiciones de la raza latina" y "los partidarios de la propaganda protestante y admiradores de la civilización norteamericana".[12] Sin embargo, la transformación del Partido Liberal Reformista en Partido Autonomista Puertorriqueño en 1887 y la simultánea caída de la producción del azúcar en Puerto Rico (producto que dependía del mercado estadunidense) contribuyeron a desvincular, al menos en sus aspectos más obvios, el liberalismo republicano de las tendencias "pro-*yankees*".[13]

En los años ochenta, al eliminarse la censura contra el autonomismo y validarse así su posición dentro del sistema político de la Restauración española como ideal de oposición que competía por la atención

[11] José Pablo Morales, *Miscelánéas históricas*, San Juan, 1924, p. 53. El siguiente texto de 1865 ilustra la idea de la necesidad de protección percibida: "Creo que Puerto Rico se ve rodeado de peligros que le hacen necesario el apoyo de la metrópoli; que pensar en la independencia no es más que un sueño ilusorio; obrar para conseguirla [...] lanzarnos en una carrera de aventuras cuyo término sería el caos [...] y como arrojarnos en brazos de los *yankees* equivaldría al suicidio, debemos ser españoles por convencimiento, ya que lo somos por afecto". J. P. Morales, *Ideas de un jíbaro sobre la reforma* (1865), manuscrito, Colección Acosta, Centro de Investigaciones Históricas, Universidad de Puerto Rico.

[12] J. P. Morales, *Ideas de un jíbaro...* Véase además, de Luis Martínez-Fernández, *Torn Between Empires. Economy, Society, and Patterns of Political Thought in the Hispanic Caribbean, 1840-1878*, Athens, 1994.

[13] Astrid Cubano Iguina, *El hilo en el laberinto. Claves de la lucha política en Puerto Rico (siglo XIX)*, Río Piedras, 1990.

de los ciudadanos, ya no quedaban razones para desconfiar de la "españolidad" de los autonomistas puertorriqueños. A pesar de todo, la propaganda incondicional insistía, sin fundamentos, en acusar de separatistas a los autonomistas. En 1889 uno de los portavoces del incondicionalismo afirmaba que "los autonomistas no trabajan para los cubanos o los puertorriqueños; los autonomistas trabajan para los africanos o para los *yankees*".[14] Aunque no podemos concluir que todos los agricultores aceptaban esa valoración acríticamente, no hay que descartar que ese tipo de miedos sociales y políticos contribuyeron a explicar la fuerza del incondicionalismo de fin de siglo.

Quizá también sea razonable examinar la posible orientación monárquica de los agricultores. ¿Qué podía significar la palabra "monarquía" para una población que desconocía los rituales básicos de esa orientación política? Más que a la monarquía, interesaba salvaguardar la estabilidad y la continuidad de una jerarquía social que se veía amenazada por la prédica republicana y democrática de los autonomistas. En Puerto Rico, la meta de evitar cualquier subversión del orden social tenía un objetivo muy concreto: marginar del proceso político a la numerosa clase trabajadora costera (cortadores de caña de azúcar, cargadores de los puertos, etc.), compuesta principalmente por descendientes de esclavos africanos, y a la masa jornalera del interior. Pero el autonomismo no era una ideología subversiva. El grupo criollo antillano seguía —como lo subraya el historiador Gordon K. Lewis para Cuba— "atrapado entre su odio al régimen colonial y su temor a una rebelión de negros".[15] Cabe pensar que existían dudas respecto de la capacidad de los autonomistas puertorriqueños para garantizar la estabilidad social.

Es preciso también considerar las posibles ventajas inmediatas que podía ofrecer la adhesión al Partido Incondicional. Allí se concentraban los círculos más influyentes del país. En ese partido militaban los funcionarios públicos, casi todos de origen español. También se unían los más ricos plantadores azucareros, en su mayoría con títulos nobiliarios recién adquiridos. Pero el grupo militante más numeroso del incondicionalismo era el de los comerciantes, mayoristas o almacenistas de los puertos, o dueños de tiendas sucursales que se encontraban repartidas por todos los pueblos de la isla. Eran peninsulares o baleares que continuamente emigraban a la colonia para entrar a la casa

[14] *Boletín Mercantil*, 12 de enero de 1889.

[15] Gordon K. Lewis, *Main Currents in Caribbean Thought*, Baltimore, 1983, pp. 152-153.

comercial de un pariente o protector también de origen peninsular o balear.[16] En los años ochenta se estrecharon las relaciones económicas entre comerciantes emigrados y agricultores nativos. A partir de 1886, con los precios del café en alza sostenida en el mercado internacional, Puerto Rico se especializaba cada vez más en la exportación de ese cultivo que llegó a sustituir casi por completo a la producción de consumo interno. Los comerciantes organizaban la exportación de café, la importación de alimentos y el crédito (este último, indispensable para el caficultor), pero también para el comerciante que quería asegurar su acceso al valioso fruto.[17] La tendencia de los precios del café no varió hasta 1896, y hasta entonces la relaciones comerciante-agricultor en Puerto Rico tuvieron un marcado carácter simbiótico.

Los propios comerciantes encabezaban los comités incondicionales en las ciudades, pueblos y barrios rurales, y además eran alcaldes y diputados provinciales. Los socios de las más grandes firmas almacenistas de los puertos promovían la elección de un candidato en su distrito dando la correspondiente orden a los encargados de sucursales y tiendas dependientes en los pueblos y barrios del interior, quienes se ocupaban de conseguir los votos entre los agricultores de la zona.[18] Si bien a finales de los setenta el miedo a las represalias puede haber sido un factor importante en la pérdida de votos de clase media rural de los liberales, en 1890 la situación era otra. Una parte importante de los votos se obtenía mediante la utilización de las relaciones de dependencia de la economía exportadora para el control político. La clientela agricultora se acopló a las directrices de los caciques incondicionales en el ámbito local. El pacto era en parte por conveniencia.

La oligarquía y sus relaciones con Madrid

El gobernador militar de Puerto Rico, nombrado por el Ministerio de Ultramar y, según la opinión de muchos puertorriqueños, con conocimientos menos que superficiales de la realidad insular, no tomaba decisiones importantes sin consultar con el acaudalado comerciante,

[16] Véase A. Cubano, *Un puente entre Mallorca y Puerto Rico: la emigración de Sóller (1830-1930)*, Colombres, 1993.

[17] Véase de Laird W. Bergard, *Coffee and the Growth of Agrarian Capitalism in Nineteenth Century Puerto Rico*, Princeton, 1983; Fernando Picó, *Amargo café: los pequeños y medianos caficultores de Utuado en la segunda mitad del siglo XIX*, Río Piedras, 1981.

[18] Esperanza Mayol Alcover, *Islas*, Palma de Mallorca, 1976, p. 126.

terrateniente y transportista vasco Pablo Ubarri, jefe del Partido Incondicional. En materia de presupuestos, las decisiones del intendente también dependían del visto bueno incondicional. A cambio de la "autonomía" de hecho implicada en este enorme poder de decisión, el gobierno de Madrid exigía diputados ministeriales o "cuneros" en Cortes, es decir, diputados escogidos por el gobierno de turno y en consonancia con el partido en el poder con el fin de completar la indispensable mayoría de votos. El sistema de cuneros funcionó sin modificaciones hasta 1892, y se basaba en la indiferencia de los incondicionales por los asuntos generales de España, empeñándose sólo en salvaguardar la estabilidad de Puerto Rico en cuestiones de política interna y presupuestos. Los incondicionales aceptaban candidatos conservadores lo mismo que liberales, lo que en cierta medida iba a tono con la realidad misma del Partido Incondicional que recogía españoles inmigrantes tanto liberales como conservadores, para efectos de política metropolitana.

Este sistema se diseñó en la ley electoral de 1878, que era mucho más restrictiva en la elección de diputados a Cortes que en la de los organismos de gobierno provincial y local. Daba derecho al voto para elegir diputado a Cortes sólo a los mayores contribuyentes, que pagaban sobre 25 pesos al año (125 pesetas) de contribución territorial, o de subsidio industrial o de comercio. Dejó el número de electores reducido a 3000, menos de 0.5% del total de la población, frente a los más de 30000, o 4% de la población, que votaban en las elecciones de diputación provincial y ayuntamientos.[19] De esta manera la alta jerarquía incondicional se aseguraba de que se cumpliría siempre el acuerdo con Madrid y nunca sería repudiado un candidato ministerial. Los gobiernos sucesivos de la Restauración y las Cortes correspondientes tomaron decisiones con relación a Puerto Rico que los incondicionales no tuvieron objeción en acatar. El sistema permitió la extensión a Puerto Rico de leyes modernizadoras y uniformadoras, como el Código Civil o el de Comercio. Los incondicionales se definían a sí mismos como "españoles" y no se alineaban con los conservadores ni con los liberales.

También hubo diferencias de opinión. En 1887, el gobierno de Sagasta destituyó al gobernador capitán general Romualdo Palacio por considerar que se había excedido en sus funciones al arrestar para

[19] L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. II, 2ª ed., p. 474.

interrogatorio mediante tortura a buena parte de los disidentes políticos locales. Palacio no había hecho más que cumplir con lo establecido, que era seguir las indicaciones de los jefes incondicionales. El Partido Incondicional se sentía amenazado por grupos liberales que habían organizado sociedades secretas para promover el boicot comercial contra los almacenistas españoles, que también eran conocidos líderes incondicionales. El boicot atacaba las bases mismas de toda la maquinaria política incondicional. La oposición desarrollaba su campaña en defensa de lo "puertorriqueño" frente a lo "extranjero" o español, empleando un persuasivo lenguaje nacionalista. En Madrid se vio de inmediato que continuar con la represión sistemática era innecesario y aun contraproducente, ya que el gobierno se exponía a que aumentase, en vez de reducirse, la hostilidad de los que profesaban ideas antiespañolas.

En 1892 la Ley Electoral Maura redujo a 10 pesos (50 pesetas) la cuota contributiva para la elección de diputados a Cortes. Los comités incondicionales asumían con éxito el reto de incorporar a esos comicios a la población rural de clase media e incluso a campesinos prósperos. El sistema de cuneros empezó a alterarse de inmediato. A la alta jerarquía incondicional se le hacía cada vez más difícil elegir a los candidatos ministeriales. El Partido Incondicional, "el verdadero partido, el que produce y paga", en palabras de un crítico de los cuneros, quería enviar a Madrid diputados "que vayan de aquí y aquí vuelvan", según lo expresó otro importante opositor del cunerismo.[20] En reunión extraordinaria del partido se acordó que de los 16 diputados que enviaba Puerto Rico a las Cortes, se exigiría que cinco candidatos fueran nombrados por la Junta Central del Partido, aunque los 11 restantes se pondrían a disposición del ministro de Ultramar, según la costumbre establecida.

La oposición incondicional contra los cuneros fue capaz de ejercer presión en Madrid. Una intervención en Cortes del conde de Romanones denunciaba el cunerismo del ministro de Ultramar: "Ha cometido en las elecciones de Puerto Rico las mayores coacciones posibles". Aludía a la grave falta de no atender a la disidencia incondicional que exigía que sus diputados fueran verdaderos representantes de la isla.[21] La campaña incondicional contra los cuneros parece haber tenido éxito en 1896. Ese año, según declaraciones del ministro de Ultramar,

[20] *La Democracia*, 27 de noviembre de 1894; L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. III, 2ª ed., p. 90.
[21] L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. III, 2ª ed., p. 350.

10 de los diputados electos habían sido seleccionados por los incondicionales, mientras que el gobierno tenía sólo tres, ya que los tres restantes se habían asignado a la causa de la oposición que en ese momento llevaba el Partido Autonomista Puertorriqueño, antes Partido Liberal Reformista.[22]

Sufragio universal masculino y democratización

El sufragio universal masculino llegó por decreto ministerial de 1897, en una situación de profunda crisis de la monarquía española, cuando parecía inevitable dar reformas políticas modernizadoras en las Antillas, para atender a presiones internacionales e intentar frenar la guerra de Cuba. La demanda de sufragio universal masculino se había convertido en la bandera de lucha de los autonomistas. Estaban convencidos de que la ampliación del electorado les daría una victoria segura. En las últimas décadas del siglo se había ido diseñando una cultura política mediante campañas y contacto directo de los autonomistas con las capas populares, del campo y de los centros urbanos. Interesa enfocar particularmente la interacción entre el líder Muñoz Rivera y determinados grupos populares, aproximadamente entre 1890 y 1896. Muñoz Rivera era un prestigioso periodista, político de profesión (no tenía otra carrera), y sobre todo un orador conocido por defender y dirigirse a lo que él empezaba a llamar "el pueblo". Para 1896, ya tenía en ciernes un partido de masas, basado en la esperanza de que en Madrid se aprobase el sufragio universal masculino para Puerto Rico. Tenía también un discurso de la puertorriqueñidad y la idea del partido que se constituye para el bienestar del pueblo y que se moviliza bajo lo que él llama un "jefe", o especie de caudillo que interpreta la voluntad de la masa. Narraba Muñoz cómo había empezado su carrera de líder político: "En una tarde de aquellos días me siguió el pueblo hasta mi casa y me obligó a hablar; desde el balcón le dirigí la palabra, sin ideas preparadas, y es lo cierto que me produjo con facilidad, diciendo lo que quise".[23]

Pero las masas no bastaban, y así lo reconocía el joven líder al decir: "Las masas inconscientes no constituyen una fuerza. Urge atraernos la riqueza del país, adoptando temperamentos prácticos que ofrezcan a

[22] *Diario de Cortes*, 18 de mayo de 1896.
[23] Citado por Quintín Negrón Sanjurjo, *Los primeros treinta años*...

las altas clases completa garantía".[24] Esto por el momento no lo lograba. En 1896, una parte de la directiva del Partido Autonomista Puertorriqueño, que encabezaba Luis Muñoz Rivera, abandonó el republicanismo y pactó la fusión con el Partido Liberal español. El lema de Muñoz era: "Ni republicanos ni monárquicos: ¡puertorriqueños!"[25] A cambio, los disidentes fusionistas obtuvieron el poder, una vez que Sagasta y su Partido Liberal ascendieron al gobierno tras el asesinato de Cánovas del Castillo en 1897. El gobierno de Sagasta concedió el sufragio universal masculino, el estatuto autonómico y la sustitución de los alcaldes incondicionales por alcaldes fusionistas para evitar obstáculos en la estructuración de una nueva red de influencia política. La Carta Autonómica establecía un gabinete nativo para asesorar al gobernador, encabezado por el propio Muñoz, y un Parlamento insular con poder para decidir en cuestiones de presupuesto.

Para entender la decisiva victoria electoral de Muñoz Rivera hay que examinar, además, la coyuntura favorable de 1897-1898. La notable caída de los precios del café contribuyó a desarticular las redes clientelares de los incondicionales. Los embargos de fincas de café generaban tensiones entre agricultores y comerciantes.[26] A comienzos del año 1898 Luis Muñoz Rivera organizó una campaña electoral que lo convirtió en el "caudillo" indiscutido del país. Sus enemigos políticos criticaban su devoción por la "política aparatosa", pero la población atendió con interés y seguramente con esperanza la nueva alternativa política que promovía la "puertorriqueñidad" y construía el discurso nacional, tal y como lo había proyectado en sus escritos desde la oposición.[27] A la vez, los fusionistas renovaban su pacto con España, porque ésa era la garantía de estabilidad ante la amenaza de la guerra de independencia en Cuba. Así lo expresaba el político Rosendo Matienzo Cintrón:

> Debemos decidirnos por la españolización del país [...] La historia de nuestra política nos lleva hacia [este] predicamento, porque en realidad

[24] *La Democracia,* 26 de agosto de 1893.

[25] *La Democracia,* 18 de julio de 1896. Luis Muñoz Rivera era tal vez el primer político de carrera en Puerto Rico. Nunca hizo carrera universitaria. La posición desahogada de su padre, un próspero notario público en un pequeño pueblo del interior, le había permitido dedicarse de joven a la lectura y la poesía, y hacerse un nombre como defensor de causas populares. Después de dedicarse por años al periodismo de oposición, logró convencer a algunos de sus correligionarios de abandonar la causa republicana española. Q. Negrón Sanjurjo, *Los primeros treinta años...*

[26] A. Cubano Iguina, "La política de la elite mercantil y el establecimiento de un régimen autonómico en Puerto Rico, 1890-1898", *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas,* Universidad de Puerto Rico, núm 3, 1988, pp. 153-173.

[27] Véase L. Cruz Monclova, *Historia...*, vol. III, 2ª ed., p. 70.

> Puerto Rico es tan antiespañol como han querido los gobiernos que lo sea [...] estrechando los lazos de mutua conveniencia que deben unirnos a la metrópoli.[28]

Los fusionistas ganaron las elecciones de marzo de 1898 con mayoría absoluta. De un electorado de 144 420 individuos (15% de la población total), se registraron un total de 102424 votos, de los cuales 82627 fueron fusionistas (el 57% del electorado y el 81% de los votos registrados). La oposición autonomista que se había mantenido leal al republicanismo español seguía viva con unos 16 000 votos, y acusaba a Muñoz Rivera de demagogo y de continuar con las prácticas caciquistas de sus enemigos de antaño, los incondicionales. Es posible que tuviesen razón, lo que sin embargo no impide percibir el grado de cambio político implicado en la incorporación masiva de la población a la actividad partidista.

Epílogo: el cambio de dominación colonial y el régimen electoral

La guerra hispano-americana que comenzó en abril de 1898, la ocupación militar de Puerto Rico por los Estados Unidos y el traspaso de la isla a ese país llevaron a la disolución del gobierno autónomo. Nuevas restricciones limitaron el derecho al voto a los que sabían leer y escribir hasta 1904. La administración estadunidense, primero militar y luego, desde 1900, civil, expresaba desconfianza por la capacidad política de la población de Puerto Rico. Por un lado, optó por mantener un control casi absoluto de los asuntos internos, recortando abruptamente los poderes legislativos de la cámara representativa nacional y las instituciones de gobierno local.[29] Por otro lado, al restringir el derecho al voto, liquidaba la base popular del liberalismo criollista y la capacidad de este partido de obtener victorias electorales contundentes. Con ello, ciertamente, ponía freno al caudillismo en ciernes de la política de fin de siglo, pero a la vez obstaculizaba con objetivos que no eran solamente de limpieza electoral el desenvolvimiento de pactos de interés nativos, para sustituirlos por otros nuevos forjados posiblemente desde Washington.

[28] Citado en Pilar Barbosa de Rosario, *De Baldorioty a Barbosa. Historia del autonomismo puertorriqueño*, San Juan, 1974, pp. 310-311.

[29] Carmen I. Raffucci de García, *El gobierno civil y la ley Foraker*, Río Piedras, 1981; María Dolores Luque de Sánchez, *La ocupación norteamericana y la ley Foraker*, Río Piedras, 1980, pp. 85-162.

La vuelta al sufragio universal masculino no tardó en imponerse. Una reforma electoral permitió que en 1904 acudieran a las urnas los varones mayores de 21 años de edad, aunque no supieran leer y escribir, ni fueran propietarios o contribuyentes.[30] Se determinaba, sin embargo, que a partir de 1906 no se añadiría al censo electoral ninguna persona que no supiera leer y escribir, lo que constituía un importante recorte en la franquicia, si se considera que en 1910 todavía el 67% de la población masculina mayor de 20 años era analfabeta.[31] Llegado 1906, la norma excluyente no se impuso, sino que se volvió a permitir el voto a todos los puertorriqueños mayores de 21 años.[32]

La reforma electoral de 1904 fue el resultado de las gestiones de una fracción de la elite política nativa que, incuestionablemente, realizó los mayores esfuerzos para reconstruir las fuerzas políticas movilizadas en 1898 y apelar al ya conocido lema de la integración nacional frente a la dominación externa. La experiencia política de los últimos años del dominio español aportó las bases y el estilo de la práctica partidista de las primeras décadas del siglo xx bajo el gobierno estadunidense. Hizo posible la reconstrución en 1904 de un fuerte partido "criollo" y autonomista de base popular encabezado por el propio Luis Muñoz Rivera. El punto de viraje del proceso de modernización política y el comienzo de la política de masas en Puerto Rico se fija pues, en 1898, en aquella última experiencia electoral bajo dominación española arrancada por los autonomistas a la entonces frágil administración metropolitana.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA DE TEXTOS CITADOS

Los trabajos recientes sobre la historia política de Puerto Rico a finales del dominio español no son abundantes. El artículo de María Margarita Flores Collazo, "Expansión del poder estatal y la militarización del sistema de orden público en el Puerto Rico del siglo XIX", *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas,* núm. 8, 1994-1995, pp. 201-246, y el libro de Astrid Cubano Iguina, *El hilo en el laberinto. Claves de la*

[30] Bolívar Pagán, *Historia de los partidos políticos puertorriqueños, 1898-1956,* San Juan, 1972, vol. 1, p. 116.

[31] *Thirteenth Census of the United States taken in the Year 1910,* Washington, 1913.

[32] B. Pagán, *Historia...,* vol. 1, p. 123.

lucha política en Puerto Rico (siglo XIX), Río Piedras, 1990, aportan algunas de las preocupaciones del debate en los últimos años. Siguen teniendo vigencia planteamientos más generales como el de Ángel Quintero Rivera, *Conflictos de clase y política en Puerto Rico,* Río Piedras, 1976. Obras más antiguas como la de Labor Gómez Acevedo, *Sanz: promotor de la conciencia separatista de Puerto Rico,* Río Piedras, 1956; Pilar Barbosa de Rosario, *De Baldorioty a Barbosa. Historia del autonomismo puertorriqueño,* San Juan, 1974; o la monumental de Lidio Cruz Monclova, *Historia de Puerto Rico (siglo XIX),* Río Piedras, 1970, 5 vols., son útiles fuentes de información sobre los cambios en la vida política. Por la misma razón, son indispensables las memorias y biografías realizadas por historiadores de todos los tiempos, como por ejemplo Quintín Negrón Sanjurjo, *Los primeros treinta años de la vida de Luis Muñoz Rivera,* de 1919, publicada por la Fundación Luis Muñoz Marín en 1993, o las valiosas memorias de Esperanza Mayol Alcover, *Islas,* Palma de Mallorca, 1976. Algunas biografías de los próceres completan la reconstrucción del panorama político, entre las que se cuenta Lidio Cruz Monclova, *Román Baldorioty de Castro,* San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1973. El foco se amplía al ámbito caribeño y al tema más general del pensamiento político en las obras de Luis Martínez Fernández, *Torn Between Empires. Economy, Society, and Patterns of Political Thought in the Hispanic Caribbean, 1840-1878,* Athens, 1994, y de Gordon W. Lewis, *Main Currents in Caribbean Thought,* Baltimore, 1983.

Algunos libros sobre temas sociales y económicos que sirven de base para contextualizar el conflicto político del siglo XIX son el de Laird W. Bergard, *Coffee and the Growth of Agrarian Capitalism in Nineteenth Century Puerto Rico,* Princeton, 1983; el de Fernando Picó, *Amargo café: los pequeños y medianos caficultores de Utuado en la segunda mitad del siglo XIX,* Río Piedras, 1981, y el de Astrid Cubano, *Un puente entre Mallorca y Puerto Rico: la emigración de Sóller (1830-1930),* Colombres, 1993.

El tema de la vida política en los primeros años de la dominación estadunidense está bien trabajado en las obras de María Dolores Luque de Sánchez, *La ocupación norteamericana y la ley Foraker,* Río Piedras, 1980, y de Carmen I. Raffucci de García, *El gobierno civil y la ley Foraker,* Río Piedras, 1981. La más tradicional, pero rica fuente de información publicada sigue siendo Bolívar Pagán, *Historia de los partidos políticos puertorriqueños (1898-1956),* 2 vols., San Juan, 1972.

Segunda Parte

AMÉRICA LATINA

V. LA EFÍMERA REFORMA ELECTORAL DE 1902 EN ARGENTINA

CARLOS MALAMUD,
UNED-Instituto Universitario Ortega y Gasset

> Así como hay espíritus superiores que desearían que el sufragio fuese un ejercicio consciente, ilustrado, de la voluntad, yo, por mi parte, como republicano sincero, pienso que todo hombre que viene a este mundo tiene derecho a tomar parte en las deliberaciones de la soberanía a que pertenece.
>
> JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *La reforma electoral*

CUANDO EN LA HISTORIA POLÍTICA ARGENTINA se habla de reforma electoral, en seguida se piensa en la llamada "ley Sáenz Peña", un paquete legislativo impulsado por el presidente Roque Sáenz Peña y su ministro del Interior, Indalecio Gómez. Según la opinión generalizada, se trata de "la reforma", no porque no hubieran existido proyectos anteriores o posteriores, o porque algunos de ellos no se hubieran llevado a la práctica, como el que vamos a estudiar, sino por su prolongada presencia en la vida política argentina, que se asocia a su indudable éxito. Las medidas impulsadas por Sáenz Peña no sólo modificaron las reglas del juego electoral, sino también abrieron las puertas del gobierno al radicalismo yrigoyenista.[1] De este modo, tanto por su trayectoria exitosa como por sus consecuencias políticas (deseadas o no), las reformas aprobadas en 1911 y 1912 eclipsaron totalmente a la Ley 4161, remitida al Parlamento por Joaquín V. González, ministro del Interior, durante la segunda presidencia del general Roca.

Las reformas de Sáenz Peña introdujeron el voto obligatorio y secreto (no existían restricciones de riqueza ni de instrucción al sufragio masculino en los comicios nacionales);[2] el sistema de lista incompleta

[1] Suele afirmarse que la reforma de 1912 fue la respuesta de los sectores dirigentes al desafío que suponía un radicalismo en clara expansión, de la mano de Hipólito Yrigoyen. Véase, por ejemplo, Edward Gibson, *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, 1996, p. 48.

[2] El "sufragio universal" fue recogido por la Constitución de la provincia de Buenos Aires de

que pretendía garantizar la presencia de las minorías en el Congreso; el padrón militar (asociado al servicio militar obligatorio, introducido en 1901) como registro electoral permanente y un mayor control del proceso electoral por la justicia federal. En poco tiempo, la mayoría de estos cambios se trasladó a las legislaciones provinciales, dando lugar a mediano plazo a algunas consecuencias no deseadas, como el fin del voto de los extranjeros en los comicios locales de las provincias que lo autorizaban, al abandonarse el sistema de inscripción voluntaria por la adopción del padrón militar.[3] Otra innovación menor, pero de gran trascendencia en la práctica de los comicios, fue la paulatina introducción de la fotografía en las libretas o partidas electorales.

Pese a su gran éxito en el panorama político, la ley Sáenz Peña no surgió de la nada. Más allá de los méritos de sus impulsores es necesario señalar que la idea de la reforma surgió entre los políticos de la época y la opinión pública. Un precedente, de gran impacto en su formulación por la naturaleza de los temas tratados, fue la ley electoral de 1902, que sólo estuvo vigente en las elecciones legislativas de 1904. Esta idea también la comparte Juan Álvarez, quien señalaba:

> La ley de 1902 fue derogada, y luego vuelta a poner en vigencia con modificaciones importantes, en febrero de 1912. Podemos ver en ella el punto de partida de una nueva orientación política. Entretanto, es innegable que los fraudes y las violencias habían producido una apatía del cuerpo electoral, favorable al voto calificado, esto es, a la eliminación de los manifestantes ineptos, de tal suerte, que sin gran esfuerzo, pudo normalizarse el gobierno de las minorías cultas, lo que hubiera significado adaptar la ley a las costumbres, aun corriendo el albur de exponer al país a nuevas revoluciones. Prefirióse el voto de verdad con representación de las minorías y con todos los inconvenientes de entregar a las mayorías ineducadas un medio seguro de destruir la obra secular de los gobiernos argentinos.[4]

1821, y se mantuvo desde entonces. La Constitución nacional de 1853 heredó la normativa existente en materia electoral.

[3] No existen muchos estudios que profundicen esta cuestión. Entre las escasas excepciones destacan "La ley Sáenz Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la provincia de Buenos Aires", de Julio C. Melon Pirro, y "Los partidos políticos y el fenómeno clientelístico luego de la aplicación de la ley Sáenz Peña: la Unión Cívica Radical de la provincia de Córdoba, 1912-1930", de Gardenia Vidal, ambos en Fernando Devoto y Marcela Ferrari (eds.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, 1994. Trato el tema para la provincia de Santa Fe en *Partidos políticos y elecciones en Argentina: la Liga del Sur santafesina (1908-1916)*, Madrid, 1997.

[4] Juan Álvarez, *Las guerras civiles argentinas* y *El problema de Buenos Aires en la República*, Buenos Aires, 1936, pp. 139 y 140.

A lo largo de la tramitación de la reforma de 1902 se discutieron algunas cuestiones clave del paquete legislativo aprobado una década más tarde, como el voto secreto y obligatorio, la representación de las minorías, el papel de la justicia como arma para lograr comicios más limpios o la confección de un padrón electoral permanente. La principal diferencia entre ambas medidas, que en el Senado enfrentó a sus dos grandes protagonistas (Joaquín V. González, senador en 1911 y 1912, e Indalecio Gómez), fue la disyuntiva entre las circunscripciones uninominales y el sistema de lista, aunque con el correctivo que limitaba el número de candidatos que podía votar cada elector. De ahí que este trabajo se propone profundizar en la naturaleza de la "efímera" reforma de 1902, revisando los principales conceptos objeto de discusión en ambas cámaras, las diferencias entre el proyecto remitido por el Ejecutivo y la ley resultante, así como las continuidades de la ley de J. V. González en la ley Sáenz Peña.[5]

La necesidad de la reforma electoral

La legitimidad del poder, estrechamente vinculada con la legalidad imperante y con la que se quería introducir, fue fundamental en la polémica sobre la reforma electoral. No es extraño que al tratar la reforma en el Parlamento, González señalara: "Tratamos, sin duda, de la cuestión más trascendental que pueda presentarse en nuestra vida política. La ley electoral es la base de la existencia de la Constitución; es la vida misma del régimen representativo republicano".[6] Por eso, porque la legitimidad estaba en juego, había que dotar al sistema de bases de sustentación más sólidas y buscar "la ampliación del sufragio, la transformación de las bases prácticas de nuestro sistema electoral", ensanchando "la cifra total de los electores, de manera que concurra [...] a la formación del gobierno la mayor suma posible de voluntades".[7]

[5] La reforma de 1902 mereció menos atención que la de Sáenz Peña. Natalio Botana, en su clásico libro *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, 1977, tercera parte, aborda el tema y compara ambas reformas. Darío Roldán, en *Joaquín V. González. A propósito del movimiento liberal (1880-1920)*, Buenos Aires, se ocupa de ella con más detalle (las citas corresponden al manuscrito de su trabajo). Las elecciones de 1904 son analizadas por Dolores Cullen en su tesis doctoral "Electoral Practices in Argentina, 1898-1904", Oxford University, 1994.

[6] Joaquín V. González, *Obras completas* (en adelante JVG, *Obras*), t. VI, p. 87.

[7] JVG, *Obras*, t. VI, pp. 87 y 107. González creía que "la condición de ciudadano [...] determina el voto" (*Obras*, t. VI, p. 110), y por ello Botana sostiene que era partidario de "una estrategia electoral de incorporación controlada" (N. Botana, *El orden conservador...*, p. 261).

Cuando el sistema no funcionaba, o se atisbaban serios problemas en el futuro inmediato, se requería su reforma, "o lo que es lo mismo, abandonar la legitimidad de fines para consagrar una definitiva legitimidad de ejercicio".[8] Por eso González quería evitar el estallido de nuevos brotes revolucionarios, de fuerte contenido desestabilizador. Desde la sanción de la Constitución nacional de 1853 se habían producido tres revoluciones de importancia (1860, 1874 y 1890), que sacudieron los cimientos del régimen, a las que hay que sumar las revoluciones radicales de 1893. Desde la óptica revolucionaria, compartida por muchos contemporáneos, éstas descansaban sobre la injusticia y el abuso del poder político, identificados con el fraude electoral.[9]

Otro factor que erosionaba las bases de la legitimidad del sistema era la escasa proporción "entre los que eligen y los llamados a elegir".[10] Si se quería acabar con los sobresaltos revolucionarios y los cuestionamientos globales y desestabilizadores que se cernían sobre el sistema político, había que acabar de una vez y para siempre con las asonadas recurrentes de cualquier tinte político. Para González, las revoluciones debían evitarse a toda costa y la vía para hacerlo era la reforma electoral. Por eso se preguntaba si había terminado la era de las revoluciones:

> Puede haber terminado por una serie de años más o menos larga; pero [...] mientras no acertemos con el sistema, con el régimen electoral suficientemente seguro para dar expresión real a la voluntad popular y representación efectiva a todos los movimientos del anhelo público y de los intereses que agitan a la sociedad argentina, no creo que pueda haber un hombre de Estado capaz de afirmar de una manera absoluta que la era de las revoluciones ha concluido.[11]

Carlos Pellegrini no coincidía con el diagnóstico de González. Creía que la debilidad del sistema estaba en la baja participación ciudadana en los comicios por la persistencia del fraude, y que el mal se debía a la abstención y la atonía política. "Nadie parece interesarse por la

[8] D. Roldán, *Joaquín V. González...* , p. 48.

[9] Habría que profundizar en la relación entre las revoluciones de la segunda mitad del siglo XIX ("nacionales" o provinciales, de ámbito más restringido) y los procesos electorales, inmediatamente pasados o por desarrollarse en un futuro próximo. Véase de Carlos Malamud, "Represión y amnistía en las revoluciones argentinas de 1890 y 1893", en Eduardo Posada Carbó (ed.), *Essays on the Politics and Society of Nineteenth-Century Latin America*, núm. 2 (en prensa).

[10] JVG, *Obras*, t. VI, p. 104.

[11] JVG, "La reforma electoral de 1912", en *Jurisprudencia y política*, libro II, *Obras*, t. XI, p. 131, cit. por D. Roldán, *Joaquín V. González...*, pp. 48 y 49.

cosa pública; es inútil llamar a inscripción: nadie se inscribe; es inútil llamar a elecciones: nadie va a votar. ¿Por qué? Porque todos tienen el íntimo convencimiento de que cualquier sacrificio, cualquier esfuerzo es inútil, porque el fraude va a dominar el acto." Para remediar estos males, primero había que intentar corregir el fraude hasta lo "humanamente posible" y luego dar una ley que condenara el fraude y la simulación y respetara el voto.[12]

El diputado Castellanos manifestó durante el debate por la reforma de la ley que el problema era de mayor calado y se relacionaba con su concepción de la política nacional. El desarrollo del Partido Nacional y del Partido Autonomista dio lugar a la creación de dos escuelas políticas: la "escuela de la política romántica", encarnada por Bartolomé Mitre, y la "escuela política realista", del general Roca. Sin embargo, las nuevas generaciones debían crear una "escuela política nueva", capaz de renovar y vivificar la vida política. Según Castellanos, "peleadores del atrio" fueron remplazados por "los fabricantes de votos", la trampa sucedió a la violencia, ya que la política del acuerdo fomentó la política del fraude y ello condujo inevitablemente a la supresión de la lucha. Si bien siempre existió el fraude,

> mientras las actividades populares están en ejercicio, cuando los partidos concurren al escenario de la vida pública, no a repartirse las posiciones sino a disputarse el triunfo en los comicios, cuando hay realmente contienda electoral, entonces el fraude es un accidente que no modificaba el resultado general de las elecciones; porque cuando hay rivalidad popular, las fuerzas se controlan y las urnas se vigilan. En aquella época, cuando se luchaba, el fraude era un accidente todo lo frecuente que se quiera, pero era un accidente; hoy constituye un hecho normal: antes era una excepción, hoy es la regla: antes se insinuaba ocultamente por los intersticios de la ley y hoy reemplaza descaradamente a la ley, creando para cada prescripción que asegura los derechos del sufragio, una práctica viciosa que lo anula; antes existía el fraude y se producía con frecuencia pero era reservado y vergonzante, mientras que hoy domina como rey en el comicio.[13]

[12] Discurso en el Senado de C. Pellegrini, 20 de diciembre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, pp. 271 y 272. En 1901 se consumó la ruptura entre Pellegrini y el general Roca, dos de los máximos dirigentes del PAN. Por eso cabría preguntarse cómo influyó la división partidaria en la reforma electoral, si es que influyó de alguna manera.

[13] *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (en adelante *DSCD*), 27 de noviembre de 1902, pp. 418-420.

Los antecedentes de la reforma electoral

En 1857 se sancionó la primera ley electoral nacional, basada en el "escrutinio de lista" (pluralidad de sufragios), que llegó intacta hasta principios del siglo XX. Desde entonces, todos los proyectos de reforma electoral presentados al Parlamento fueron desechados por el voto negativo de los legisladores o, cuanto más, obtuvieron sanciones parciales, sin alcanzar la promulgación definitiva. Es interesante analizar el voto de los legisladores en estas cuestiones, que respondían más a consideraciones de tipo personal o de grupo (como la pérdida del escaño) que a consignas partidarias, cuando la disciplina de voto no existía en la vida parlamentaria. La respuesta a las preguntas de quiénes se oponían y por qué a la reforma electoral puede dar numerosas pistas sobre las motivaciones del proyecto.

Los intentos de reforma electoral se centraron en incrementar el número de electores reales y en distribuir los sufragios en el territorio.[14] En 1858 Sarmiento propuso introducir las circunscripciones uninominales, y en 1863 Montes de Oca hizo lo propio. En 1869 el presidente Sarmiento y su ministro Vélez Sarsfield presentaron nuevamente al Congreso un proyecto de reforma del régimen electoral, basado en principios similares a los anteriores. En 1892 y 1901 se produjeron nuevas iniciativas del Ejecutivo (la última, impulsada por Roca y González). En 1876 Avellaneda recomendó la introducción de las jurisdicciones uninominales. Poco después, Sarmiento, entonces senador, junto con Frías, García, Echagüe y Villanueva volvieron a insistir en el tema. En 1883 el Senado aprobó, con un voto de diferencia, una propuesta —en esta línea— surgida de la Comisión de Negocios Constitucionales, integrada por Del Valle, Oliva e Igarzábal (autor del proyecto e informante de la comisión) y apoyada por Avellaneda. Sin embargo, el proyecto no fue aprobado por Diputados, pese a la defensa de Rojas, Luis Lagos García y Achával Rodríguez. En 1890 Víctor Molina renovó la cuestión en Diputados y se aprobó el sistema uninominal con el apoyo de Balestra, el propio Molina, Manuel B. Gonnet y Olmedo (un diputado que en 1883 había votado en contra). Esta vez, el Senado no dio curso a la iniciativa.

En 1893 el Senado, a propuesta de Pellegrini, Zeballos, Basavilbaso,

[14] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, p. 90, y discurso en el Senado de C. Pellegrini, 20 de diciembre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, p. 267.

Lagos García, Alcorta y Cullen, adoptó una resolución que instaba al presidente Luis Sáenz Peña y a su ministro Miguel Cané a enviar al Congreso un proyecto con la introducción de circunscripciones uninominales. En 1894 Igarzábal presentó nuevamente el tema que pasó a estudio a una comisión de Diputados, a la que no se le fijaron límites ni restricciones. En 1895 la Comisión de Legislación del Congreso, integrada por J. V. González, el que luego fuera senador Mantilla y el futuro juez de la Corte Suprema Daract, reintrodujo el tema, que terminó agotándose en uno de los frecuentes "aplazamientos" legislativos. En 1899 el diputado Lobos volvió sobre la cuestión y en 1902, Mariano de Vedia informó positivamente la propuesta del Ejecutivo.[15] El clima favorable a la reforma también se planteó en los medios académicos. Fueron numerosas las tesis doctorales sobre el tema que, antes y después de 1902, se redactaron en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires,[16] algo similar a lo que ocurrió desde las páginas de la *Revista Argentina de Ciencia Política,* en ocasión de la ley Sáenz Peña.

La reforma de Joaquín V. González

Tras la ley de 1857, la primera gran reforma del sistema electoral fue la ley sancionada el 19 de diciembre de 1902 (Ley 4161), impulsada por Joaquín V. González. Como ya se señaló, la reforma sólo estuvo vigente en las elecciones parlamentarias de 1904 y en algunos comicios parciales, para luego anularse casi de inmediato.[17] La iniciativa sobre las elecciones era parte de un paquete de medidas reformistas impulsadas por González, uno de cuyos mayores complementos fue el proyecto de Código de Trabajo Nacional, apoyado por importantes intelectuales de izquierda y por el jurista español A. Posada.[18] La

[15] JVG, Discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras,* t. VI, p. 148; y "La justicia electoral", en *ibid.,* p. 237, y discurso del diputado De Vedia, 15 de octubre de 1902, en JVG, *Obras,* t. VI, pp. 245 y 246.

[16] Entre ellas, Ricardo Ortiz de Rosas, "Reforma electoral", 1900; Adrián Beccar Varela, "Reformas a la legislación electoral", 1901; Miguel Sáenz de Rosas, "Reforma electoral", 1902; R. Bunge, "La elección uninominal", 1903; y Teodomiro Bravo Zamora, "Sufragio y ley electoral", 1903; citadas por Dolores Cullen, "Electoral Participation in Argentina at the Turn of the XXth Century", documento presentado al XIX Congreso de LASA, Washington, 1995. Para otras tesis sobre el tema, véase Marcial Candioti, *Bibliografía doctoral de la Universidad de Buenos Aires y catálogo cronológico de las tesis en su primer centenario, 1821-1920,* Buenos Aires, 1920.

[17] N. Botana, *El orden conservador...,* p. 251.

[18] Véase de Eduardo Zimmermann, *Liberales reformistas,* Buenos Aires, 1995, y de D. Roldán, *Joaquín V. González...,* p. 14.

reforma electoral se presentaba como un tema de cultura popular (hoy se dice de cultura política).

> Cuarenta y cinco años [...] llevamos de educación y de enseñanza popular y no es posible suponer aun con el criterio más pesimista, que ellos no hayan producido ningún resultado, en el sentido de aumentar la media general de cultura del pueblo argentino [...] Y la ley electoral, que es la que mide la capacidad activa del pueblo argentino para el ejercicio de la vida cívica, permanece exactamente igual.[19]

Años atrás, González integraba la Comisión de Negocios Constitucionales de Diputados y recibió el encargo de redactar un proyecto de ley electoral, que retomó como ministro de Roca. En la nueva propuesta de la Cámara participaron diputados de todas las tendencias y sus líneas generales se discutieron el 13 de noviembre de 1901. El gobierno mandó su proyecto a la Cámara el 27 de agosto de 1902. Como muestra del interés por la legislación comparada hay que señalar que a la hora de redactar el proyecto se tuvieron en cuenta las últimas leyes sobre la materia, especialmente las de Inglaterra, Bélgica y España. A las dos primeras se les prestó especial atención junto a la ley electoral uruguaya del 29 de abril de 1898, para algunas cuestiones concretas.[20] El proyecto del Ejecutivo definía minuciosamente la calidad, los derechos y los deberes del elector, dividía las provincias en circunscripciones electorales uninominales para las elecciones legislativas nacionales y las de electores presidenciales, establecía el padrón cívico permanente, reglamentaba las asambleas electorales y determinaba las prohibiciones y las penas correspondientes.

Nacionales, cívicos, radicales y republicanos estaban presentes en el Congreso. Según el miembro informante de la Comisión de Negocios Constitucionales Mariano de Vedia, para quien la introducción de las circunscripciones uninominales era muy positiva,[21] había un amplio consenso entre todas las fuerzas políticas sobre la reforma electoral.[22] Esta situación permitió al ministro del Interior aprobar las modificaciones de la comisión parlamentaria. González asistió a sus deliberaciones y entre ambos reinó un clima de colaboración permanente. Entre los cambios propuestos por la comisión del Congreso, destaca la supre-

[19] JVG, "La reforma electoral", *Obras*, t. VI, p. 103, en D. Roldán, *Joaquín V. González...*, p. 51.
[20] JVG, "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, pp. 12, 14-15 y 25-26.
[21] Discurso del diputado De Vedia, 15 de octubre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, p. 245.
[22] Discurso del diputado De Vedia, 15 de octubre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, p. 241.

sión de los artículos referidos a la facultad de los extranjeros de inscribirse y votar, al considerar que la elección de autoridades nacionales no era la mejor oportunidad "para que a un extranjero se le ocurriera adoptar la nacionalidad". El proyecto autorizaba a empadronarse a los extranjeros mayores de 22 años con más de dos años de residencia en el país, que supieran leer y escribir y fueran propietarios o tuvieran una profesión liberal, y señalaba que después del empadronamiento el extranjero debía ser naturalizado *ipso facto,* comunicándose la providencia al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y al juez federal correspondiente.[23] También se suprimieron las disposiciones sobre las reuniones en los días previos a las elecciones, por considerar que quedarían mejor en una ley sobre derecho de reunión. La comisión se dividió en lo referente a qué poder debían trazar los distritos electorales y si la elección de electores para presidente debía hacerse por el mismo mecanismo que para la elección de diputados.[24]

La Comisión de Negocios Constitucionales y Legislación del Senado, cuyo miembro informante era Pellegrini, introdujo algunas modificaciones: en primer lugar criticó la afirmación de que los vicios de "nuestras prácticas electorales están en los hábitos y no en las leyes" y que no basta con modificar la legislación para mejorar la situación presente. Pellegrini pensaba que si bien la afirmación tenía mucho de verdad, era exagerada, ya que cada país tenía su propia legislación en virtud de su realidad, y era necesario, a la hora de sancionar una nueva ley electoral, determinar el origen de los males. Creía que la causa de todo era el fraude o la simulación electoral. También defendió efusivamente la sanción penal de algunas conductas consideradas fraudulentas, como la falsificación de registros electorales.[25]

Las garantías ciudadanas

Uno de los límites de la reforma electoral era la Constitución. Ni González primero ni Gómez después, los grandes arquitectos reformistas, pensaron vulnerar el marco constitucional.[26] Esto condicionó algunos temas presentes y ausentes en los debates y explica por qué una de

[23] Artículos 4° y 5° del proyecto de ley, en JVG, *Obras,* t. VI.

[24] Discurso del diputado De Vedia, 17 de octubre de 1902, en JVG, *Obras,* t. VI, pp. 264 y 265.

[25] Discurso en el Senado de C. Pellegrini, 20 de diciembre de 1902, en JVG, *Obras,* t. VI, pp. 267-268 y 273.

[26] D. Roldán, *Joaquín V. González...,* p. 52.

las preocupaciones del legislador eran las garantías electorales, tratando de dar "al derecho del sufragio una verdadera seguridad en su ejercicio". Para ello había que sustentar la ley en un sistema judicial y penal adecuado. Al mismo tiempo había que definir los derechos que se quería garantizar, partiendo de la base de que el derecho electoral era producto de la jurisprudencia de los tribunales, dada la incoherencia y lo sintético de la ley electoral vigente. Así, el primer capítulo del proyecto se ceñía al derecho electoral, con el fin de permitir mediante la interpretación judicial "la garantía efectiva del sufragio". Una parte importante del proyecto del Ejecutivo se tomó de sentencias de los tribunales federales y algunos artículos reproducían la parte dispositiva de algunos fallos.[27]

Con el fin de reforzar las garantías de los votantes y limitar los efectos del fraude se introdujo la libreta cívica, un documento que remplazaba la partida electoral en el momento del voto y debía acompañar al elector "como una partida de nacimiento a la vida del ciudadano". La idea se tomó del libro del francés Duthoit, *Sufragio del porvenir*, a propuesta del diputado Morel. La libreta servía de "comprobante auténtico y permanente del *estatus* electoral del ciudadano, y de su ejercicio" y para evitar el uso indebido de la prerrogativa electoral. En ella se inscribirían los cambios de domicilio y las ausencias para el servicio militar. Toda condena con pena privativa de los derechos electorales supondría la retirada de la libreta. También se registrarían las abstenciones electorales injustificadas. La libreta debía impedir numerosos fraudes, especialmente el uso indebido de la partida o el uso de muertos, desaparecidos, militares y condenados, así como las dobles inscripciones.[28]

En relación directa con el tema está la creación de un registro cívico permanente, ampliable cada cinco años, una reforma juzgada trascendental, pues un momento clave del fraude era durante la inscripción electoral. Por ello se puso acento especial en la formación de padrones electorales en condiciones de equidad. Se pensaba que podían ser una garantía "para la verdad del sufragio", al permitir la inscripción durante todo el año, sin esperar de una elección a otra, de todos los ciudadanos que quisieran y debieran hacerlo en cumplimiento de la legislación tramitada, que establecía el sufragio obligatorio con san-

[27] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, pp. 88 y 107.

[28] JVG define el fraude electoral como "un delito verdadero, porque viola, arrebata o despoja derechos positivos"; "La justicia electoral", 1894, en *Obras*, t. VI, p. 233.

ción penal para quien no votara.[29] Los padrones serían realizados *ex oficio* por funcionarios públicos. El problema residía en la autoridad que supervisaría su confección. Las posibilidades eran tres: los propios electores, funcionarios exclusivamente judiciales o las municipalidades. Se descartó rápidamente a los electores porque se buscaba crear el hábito electoral, y como la propia ley electoral "lleva tanta parte de educación y ensayo, es una vana tentativa y una peligrosa prueba, entregar por completo la constitución del comicio a los mismos imperfectos resortes que se trata de forjar".[30] La cercanía de las guerras civiles y de algunos conflictos armados también desaconsejaba esta solución. De la misma manera, para no contaminar al poder judicial de los enfrentamientos entre partidos, éste debía mantenerse al margen del proceso electoral.[31] Encargar la tarea a los jueces sería causar "un daño irreparable si expusiéramos nuestro organismo judicial a las influencias destructoras de las pasiones de partido o de las banderías pasajeras". Para González, lo ideal hubiera sido encargar a los ayuntamientos su confección, dada su cercanía con los electores. Esto los hubiera convertido, por su naturaleza, en las autoridades que presidirían "los actos preparatorios de toda elección popular". Para ello debían representar "una realidad segura, permanente y sólida en todo el país"; vivir su propia vida y no necesitar de la acción política del Estado, y estar establecidos en todas las localidades de la provincia donde se aplicaba la ley electoral.[32]

Como estas condiciones no se cumplían había que buscar otras soluciones. Una era encontrar un sistema que aprovechara la tradición y se valiera del concurso de las autoridades que en algún momento del proceso intervenían de un modo "natural y fácil". El sistema propuesto combinó la legislación vigente con algunas modificaciones exigidas por la introducción del padrón permanente que se conservaría en el Registro Civil, con su doble periodo de censo, quinquenal y de ampliación constante. Los electores intervendrían en la formación de las comisiones empadronadoras y de las mesas receptoras de votos, depen-

[29] JVG, "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, pp. 13 y 14.

[30] JVG, "Mensaje del Poder Ejecutivo", 27 de agosto de 1902, en "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, p. 33.

[31] JVG, "La reforma electoral", *Obras*, t. VI, p. 34. Entonces no se planteó la posibilidad de que el ejército se hiciera cargo de la confección del padrón, introducida por Gómez en el debate de 1911. González repitió los mismos argumentos que para la justicia: no era bueno mezclar al ejército con la política.

[32] JVG, "La reforma electoral", *Obras*, t. VI, pp. 32 y 33.

dientes de las Juntas Electorales de Distrito. Éstas funcionarían en la capital federal y en las capitales de provincia, con la participación de altos funcionarios judiciales como jueces nacionales de sección y presidentes de los tribunales colegiados,[33] y con la frecuente y activa injerencia de la justicia de paz (su contacto directo con los vecinos en las localidades pequeñas y barrios las convertía en auxiliares eficaces en casi todas las actividades preparatorias del comicio).[34]

La tarea se encomendó a quienes poseían más recursos: las comisiones inscriptoras las formarían tres personas sorteadas (insaculadas) entre los 15 mayores contribuyentes de cada circunscripción.[35] Cada comisión inscriptora tendría asignado el radio de su mandato y obrando con autoridad propia distribuiría el trabajo censal en divisiones territoriales inferiores (cuarteles, grupos de dos a seis manzanas, según la densidad de población). En tres días debería realizarse el empadronamiento general de la población electoral del país, base de posteriores renovaciones y depuraciones. Junto a las depuraciones previas a cada elección, el registro civil local entregaría las listas definitivas (padrones), depuradas y alfabetizadas, tras las tachas correspondientes, para utilizarlas de guía y control durante el sufragio.[36] El censo electoral se realizaría a domicilio, para solucionar los problemas de transporte en buena parte del país (el transporte era difícil y caro y los electores, gente muy pobre que debía gastar demasiado para inscribirse en los registros cada vez que se abrieran). Con el fin de implantar el mecanismo de constitución del censo y medir el aumento de los electores, el padrón tendría las mismas características de un censo general de población y los ciudadanos no podían negarse a proporcionar los datos requeridos.[37]

Con el fin de hacer efectivas las garantías mencionadas, y para faci-

[33] Las Juntas Electorales de Distrito las integrarían el juez federal (si hay más de uno, el más antiguo), el presidente del tribunal de justicia local (en la capital federal el de la Cámara de Apelaciones en lo civil) y el presidente de la legislatura (en la capital el del Concejo o Corporación municipal). El remplazante del juez federal sería cada uno de los otros, por antigüedad. Remplazan al presidente del tribunal, el vocal más antiguo, o el de más edad. En la capital, el presidente de la Cámara de Apelaciones en lo comercial y criminal, o el vocal más antiguo de ambas cámaras. El juez federal actuará como presidente de la junta de distrito. El secretario del juzgado federal será el secretario de la Junta Electoral, y autorizará sus actos; en su defecto será el secretario del tribunal superior, y si no un abogado o escribano nombrado por la propia junta (artículo 25 de la ley).

[34] JVG, "La reforma electoral", *Obras*, t. VI, pp. 34-35 y 113.

[35] El proyecto del Ejecutivo hablaba de 20.

[36] JVG, *La reforma electoral*, *Obras*, t. VI, p. 34, en D. Roldán, *Joaquín V. González...*, p. 56.

[37] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, p. 112.

litar el sufragio del mayor número o de la totalidad de los inscritos, se recomendó reducir las series de votación a 200 electores (o una fracción mayor de 100) y descentralizar los comicios.[38] La limitación de las series a 200 electores se debía al deseo de que en una jornada natural de votación (siete horas), votaran normalmente los ciudadanos llamados a sufragar en cada mesa, sin que se produjeran aglomeraciones ni bloqueos de la votación por maniobras dilatorias de algunos participantes.[39]

Las garantías relativas a la intervención ilegítima de los empleados o funcionarios públicos (acción, presión, intimidación o influencia oficial en las elecciones) seguían el ejemplo de Inglaterra, Bélgica, Italia y Francia. Junto a las disposiciones prohibitivas, que tendían a impedir la injerencia oficial en "la preparación y emisión del sufragio", se buscaron penas eficaces para el conjunto de los infractores.[40] El diputado Argerich había presentado un proyecto de ley sobre la "penalidad electoral", que el Ejecutivo creía de utilidad, aunque no pensaba que "la pena sea la mejor manera de hacer buenos electores", ya que

> es la educación política lo que hace al elector; pero a falta de una educación política que forme el elector perfecto, que es todavía una aspiración en muchos países, indudablemente la ley no tiene otro acicate, otro estímulo práctico que la pena, y esta pena se funda perfectamente en el concepto de que el sufragio es no solamente un derecho del ciudadano, sino también un deber; y personalmente puedo sostener también que además de ser un derecho y un deber, es una alta función política, es un mandato, porque es el primer grado de la delegación del pueblo hecha en sus representantes a efecto de tomar parte en el gobierno, en la única forma que nuestra Constitución representativa lo permite.[41]

Tras pasar el proyecto por la comisión del Congreso, se modificaron los artículos sobre las violaciones de la ley electoral, ya que si bien se hablaba de la violación del derecho electoral y se introdujo un artículo donde se describe en qué casos se incurre en el delito previsto en el artículo 281 del Código Penal,[42] se suprimieron las menciones

[38] JVG, "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, p. 35.

[39] JVG, *Obras*, t. VI, p. 114. Según la ley 893/1877 votaban 500 personas por mesa, que se redujeron a 250 (ley 3289/1895) tras una iniciativa de Alem, D. Cullen, "Electoral Participation in Argentina...", p. 9.

[40] JVG, "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, pp. 35-36.

[41] JVG, "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, pp. 14 y 15.

[42] Es culpable "del delito previsto y penado por el artículo 281, 1ª parte, del Código Penal,

específicas al fraude electoral, a la coacción electoral y a las faltas graves, aunque se mantuvieron las penas y las conductas que tipifican dichas acciones punibles.[43]

Entre los temas a debate estaba el sufragio universal obligatorio y secreto, la incorporación de las masas al sistema político, los efectos distorsionantes del fraude sobre el régimen electoral y el derecho a la revolución, que González negaba para una sociedad asentada como la argentina, donde "los derechos irrenunciables habían sido consagrados por las diferentes constituciones".[44] González estaba convencido de la obligatoriedad del sufragio[45] y pensaba la obligación como "una reforma del porvenir". Su incumplimiento debía castigarse con sanción penal y su omisión como falta,

> desde que se reconociese que la abstención electoral, negación del derecho mismo a constituir el gobierno, es en realidad, la acción que más complejos resultados produce contra la existencia y progreso de las instituciones políticas, porque es hasta una renuncia de la condición de ciudadano, un desconocimiento real y efectivo del mandato electoral y un atentado individual contra la existencia del gobierno que la Constitución ha establecido.

Respecto al secreto, pensaba que era la "única forma de asegurar la independencia del sufragante".[46]

Pellegrini, por el contrario, no era partidario del voto secreto, sino del antiguo mecanismo, que en el registro de la votación anotaba junto al nombre del elector el del candidato votado. De esta forma se facilitaba el escrutinio y había menos posibilidades de fraude.

> El voto secreto supone el voto consciente, y el voto consciente es el del hombre que es capaz de apreciar por quién va a votar, y el sufragio uni-

todo inscriptor o escrutador o persona que intervenga en la formación del registro cívico o en los registros electorales, que en cualquier forma falsifique, adultere, destruya, sustraiga o modifique, antes, durante o después de la inscripción o de la elección, los registros, actas o documentos electorales. Las personas que sin ejercer cargo legal cooperen, concurran o faciliten la falsificación, adulteración, destrucción, substracción o modificación de dichos documentos, sufrirán la pena establecida en el segundo párrafo del citado artículo. El juicio por estos delitos será independiente de la aprobación o desaprobación del acto electoral por las cámaras del Congreso" (artículo 103).

[43] Artículos 104 a 107 de la ley.

[44] D. Roldán, *Joaquín V. González...*, p. 46.

[45] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, p. 148.

[46] JVG, "Mensaje del Poder Ejecutivo", 27 de agosto de 1902, en "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, pp. 24 y 25.

versal supone más a la inmensa masa de analfabetos, o de votos inconscientes, que no van en nombre de ideas o propósitos propios, sino en nombres de ideas, de simpatías, de arrastres de opinión que dividen a la masa en distintas fracciones y en distintas tendencias. De modo que el voto secreto, aplicado a las masas de nuestros país, sería [...] una mistificación [...] El voto secreto es contrario a ciertas bases fundamentales de nuestro régimen político. Una de las condiciones más importantes para que este régimen funcione con regularidad es la existencia de grandes partidos políticos con sus programas, con sus tendencias, con sus hombres representativos; y son estos grandes partidos políticos los que vienen a remediar, en la práctica, los inconvenientes del sufragio universal; pues éste sería el caos, la anarquía, si no existieran estos partidos, que lo disciplinan y que lo hacen servir a ideas y propósitos determinados.[47]

La ley finalmente adoptó la postura de Pellegrini contraria al voto secreto.[48]

El Ejecutivo quería introducir la "obligación del voto con sanción penal", siguiendo el ejemplo de legislaciones más modernas, como la belga, aunque al final se descartó esta opción. Si bien teóricamente era una innovación, ya que sin una sanción penal no se puede inducir al cumplimiento del deber a los remisos, los apáticos o los indiferentes, no debía perderse de vista la amplitud y la pobreza del campo argentino, junto a las dificultades para trasladar a los electores del interior a las mesas receptoras. En este sentido, los gastos de los comités directivos de los partidos eran inmensos y la contrapartida "dejar los electores entregados a su propia voluntad, lo que vale decir, a la inacción".[49]

Si el gobierno es [...] de existencia necesaria, y no tenemos todavía los elementos jurídicos precisos para establecer el voto obligatorio, tal como se entiende en las legislaciones modernas, gravando con sanciones penales la abstención, debemos poner en la ley toda la virtualidad necesaria

[47] Discurso de C. Pellegrini en el Senado, 20 de diciembre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, pp. 275 y 276.

[48] Así se eliminó el artículo 84 del proyecto, que decía: "El voto es secreto e inviolable y toda tentativa para descubrirlo se calificará de fraude electoral y sujeta a la penalidad de esta ley. Lo depositará personalmente el elector, en boletines de papel blanco doblados en cuatro, impresos o manuscritos, sin ningún signo externo que pueda distinguirlo". En su lugar la ley decía: "Cada elector presentará al presidente de mesa su partida cívica y dará el nombre, o nombres, de la persona por quien vote, de viva voz, o por escrito, o en boletín impreso. Se inscribirá el nombre de los electos en el registro, a continuación del nombre del elector y en la partida cívica se anotará *votó* y la fecha" (artículo 73).

[49] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, pp. 112 y 113.

para que el votante se sienta estimulado a ejercer su derecho, para que todos los ciudadanos vayan aprendiendo que tienen el deber de constituir el gobierno.[50]

¡Hay que "invitar, conminar, estimular" a quienes se hallen en condiciones de votar!

La relación entre electores y políticos era otro elemento del debate. La baja participación de los ciudadanos-electores en los comicios y el desconocimiento de los candidatos de las distintas listas "minaba completamente la legitimidad del poder político".[51] Por eso, con el fin de estimular la participación del pueblo, el gobierno debía "invitar, conminar, estimular a todos los que se hallen en condiciones de votar".[52] En este contexto los partidos políticos eran un engranaje fundamental de la reforma, ya que sin su acción permanente ésta carecía de sentido.[53] Como se trataba de expandir el voto, y no de reducir el escaso número de electores, el sufragio universal masculino no fue comprometido. La Argentina estaba sobrepoblada de inmigrantes y la reducción del sufragio (no contemplada en la Constitución) podía agravar aún más el problema de la representación.[54]

El proyecto trató sistemáticamente las incapacidades, reduciéndolas a aquellas que hacían imposible la concurrencia del elector a las urnas, partiendo de la base de que el "primer grado en el ejercicio de la representación, que es el elector que concurre a las urnas, es una función pública", que representa una suma de soberanía determinada. Sólo se mantuvieron las incapacidades existentes: las físicas, las morales y las determinadas por crímenes o delitos que convierten a su autor en indigno de la confianza popular. También se fijaron incapacidades transitorias para los funcionarios públicos a cargo de la garantía del ejercicio del voto y "cuya intervención en las operaciones electorales sería causa de sospechas, de desconfianzas y de implicancia en muchos

[50] JVG, Discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, pp. 148 y 149.

[51] D. Roldán, *Joaquín V. González...*, pp. 51 y 52.

[52] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, p. 112.

[53] N. Botana, *El orden conservador...*, p. 264.

[54] D. Roldán, *Joaquín V. González...*, p. 53. González decía: "Si el gobierno republicano ha de tender a ser el gobierno de la clase más ilustrada, habría que restringir el ejercicio del sufragio sólo a esa clase; pero no parece ser esa la intención de nuestra Constitución [...] Muchas de las teorías son muy bellas, pero no siempre aplicables a nuestro país bajo el régimen de la Constitución actual", en JVG, *Obras*, t. VI, p. 108.

casos".[55] El proyecto de extensión del sufragio de González incluía junto a las causas de incapacidad transitorias y definitivas (de naturaleza política, penal y mental), y en ciertas circunstancias, el voto a los extranjeros. Para ello se entiende la inscripción "como una puerta [...] para entrar en la comunidad cívica argentina".[56]

Apoyándose en la Constitución, que dice que todos los ciudadanos deben ser llamados "a participar en la formación de su gobierno", González defendía un sufragio sin limitaciones.[57] En el "Mensaje" del Ejecutivo que acompañó el proyecto, firmado por Roca y González, se asienta: "Si se establecía limitaciones de edad, de cultura, de independencia económica y otras, cediendo al deseo de producir una elección quintaesenciada y pura, nos exponíamos a convertir el sufragio en el patrimonio de unos pocos", ya que la población argentina no llegaba a cinco millones, de personas incluidos 500 000 analfabetos. Una cantidad importante vivía en campañas amplísimas y de difícil acceso a los centros urbanos, "donde el sufragio debe concentrarse, si no se lo quiere convertir en una operación oficial carísima, y llena de otro género de peligros". Tampoco parecía prudente limitar la edad electoral a la mayoría civil (cuando se puede ejercer la independencia y la responsabilidad personal), al privarse del ejercicio del voto a los menores de 22 años. La limitación sería mayor si se adoptara el sistema de otros países, más restrictivo, que fija un mínimo de 25 años (cuando se está en pleno dominio del propio raciocinio en el desempeño de las funciones políticas), como proponían algunos autores. Inicialmente se pensó que la edad electoral coincidiera con la del servicio militar, ya que así se completaría la definición del ciudadano siguiendo el mandato constitucional; pero como la ley de servicio militar fijó la edad en los 20 años, se prefirió mantener la edad existente, algo sancionado por la experiencia y el tiempo.[58] La ley finalmente estableció en 18, y no en 17 años, el límite de edad para votar.[59]

González no creyó conveniente exigir saber leer y escribir para votar, pues no encontraba relación entre analfabetismo y ausencia de responsabilidad cívica: "Por qué hemos de desconocer que una persona iletrada o analfabeta no tiene el sentimiento de su deber cívico, no

[55] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, p. 111.
[56] D. Roldán, *Joaquín V. González...*, p. 54.
[57] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, p. 108.
[58] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, p. 111.
[59] Véase el artículo 5° de la ley aprobada, en JVG, *Obras*, t. VI.

tiene el sentimiento de amor a su tierra, no tiene la confianza, la convicción de que tal persona ha de representar mejor que otra los intereses de su vecindario". La introducción de nuevas restricciones limitaría al mínimo el número de electores, especialmente en el campo, con numerosos adultos analfabetos, que encuentran en "la concurrencia a los comicios [...] un medio indirecto de cultura por su aproximación a los centros más civilizados". Es más, los analfabetos son ciudadanos argentinos y si la Asamblea del año 1813 estableció la igualdad de los indios con los blancos, cómo se podrían restringir los derechos de los analfabetos si hasta los indios fueron equiparados con los ciudadanos. "Mientras no exista en toda la República la instrucción primaria, universal y totalmente difundida, no podemos establecer como regla que sólo los que saben leer y escribir tienen derecho al ejercicio del voto." También agregaba que

> Los iletrados, los analfabetos, concurren al ejercicio de su derecho de voto con los elementos de convicción de que una persona iletrada puede disponer; pero la voluntad no se forma de un conjunto de elementos psíquicos entre los cuales concurre el sentimiento. ¿Y por qué hemos de desconocer que una persona iletrada o analfabeta no tiene el sentimiento de su deber cívico, no tiene el sentimiento del amor a su tierra, no tiene la confianza, la convicción de que tal persona ha de representar mejor que otra los intereses de su vecindario?[60]

No se consideró oportuno conceder el sufragio femenino, ya que la condición social de la mujer "entre nosotros la aleja aún de este género de funciones, que serían, acaso, un peligro para la estabilidad y firmeza del hogar nacional, o por lo menos exigiría tal número de excepciones la clasificación de las personas de ese sexo que pudieran gozar del beneficio del sufragio, que éste quedaría reducido a un número insignificante". El voto femenino debía ser producto de ensayos graduales, como en algunos estados de los Estados Unidos y Europa, comenzando por las elecciones municipales y escolares.[61]

Las circunscripciones uninominales

La introducción de circunscripciones uninominales era una idea con bastantes precedentes. Sarmiento (1857), Vélez Sarsfield (mientras fue

[60] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, *Obras*, t. VI, pp. 26 y 108-110.
[61] JVG, "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, pp. 22-24.

ministro del Interior de Sarmiento) y Avellaneda (1883) la habían propuesto. El tema se discutía en el Congreso desde 1863. El Ejecutivo lo propuso en 1868 y 1894, y en 1901 presentó una nueva iniciativa parlamentaria. Fuera del país lo habían adoptado los Estados Unidos, Italia, Francia, Gran Bretaña.[62] El conocimiento por los vecinos de sus representantes, unido al privilegio de la representación local, apoyaba la insistencia de González en las circunscripciones uninominales, piedra angular de su proyecto de reforma electoral. "En cuanto al triunfo de la democracia que debemos anhelar para nuestro país, el sistema uninominal ha sido una conquista del espíritu liberal del mundo moderno."

> El sistema uninominal realiza en la práctica lo más esencial de nuestro régimen de gobierno, que es *representativo* —y acentúo la palabra, porque tiene su significado jurídico propio—, es republicano y es democrático. Representativo y republicano, significan, en el fondo, una misma cosa, desde que es el ejercicio de la soberanía, del gobierno del pueblo mismo por medio de sus representantes, es la participación del pueblo en el ejercicio de su propio gobierno.[63]

Las circunscripciones uninominales permitían mayor participación del ciudadano en los comicios, aumentaban su compromiso y establecían una relación directa entre elector y elegido:

> El defecto principal del sistema actual [escrutinio por lista] es alejar al elector del elegido; no establece relación directa, inmediata, estrecha, entre la voluntad del elector y el representante, desde el momento que el elector puede votar por una lista general sin conocimiento de las personas que la constituyen, lo que hace que el voto sea mecánico, que la relación sea puramente matemática, y que ningún calor, ningún impulso directo establezca esta relación íntima. El resultado [...] es la indiferencia, es el desaliento, es el ausentismo de los comicios, que por todos los medios posibles los gobiernos procuran corregir; pero no hay ley humana capaz de transformar un estado de alma, porque el sistema vigente, al enfriar las relaciones entre el origen del mandato y el mandato mismo, mata todo movimiento de la voluntad, mata toda energía.[64]

[62] JVG, "La reforma electoral...", *Obras*, t. VI, p. 25.
[63] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, pp. 144 y 146.
[64] JVG, *Obras*, t. VI, pp. 104-105 y 125.

Pellegrini coincidía con esta opinión, ya que era la forma de "tonificar el cuerpo electoral, devolverle la confianza al elector e inducirle a que haga uso de su derecho electoral".[65] Para González,

> el sistema llamado de lista, difunde la acción de los centros locales en un centro mayor, que es la provincia. Un gran periodo de detenimiento, una pérdida de tiempo considerable, y por consiguiente, una pérdida de fuerza se produce en aquella confusión de todos los centros locales en el centro general de la provincia; mientras que el [sistema uninominal] realiza el resultado contrario: el sistema directo y rápido de la ejecución y manifestación de la voluntad nacional, desde el centro directivo hasta el órgano que la ejecuta.

Por ello, las circunscripciones uninominales son compatibles con el federalismo argentino y las tendencias descentralizadoras.[66] Contra las virtudes de las circunscripciones uninominales, el escrutinio de lista crea un elemento intermediario entre el pueblo elector y el Parlamento: el comité, que la práctica convirtió en un poder permanente. "Son los elementos políticos, son los reclutadores" que forzosamente se organizan "en entidad directiva" para guiar la voluntad de la masa de electores, que debido al escrutinio de lista no pueden individualizar su voluntad. "Como deben expresarse los votos por listas conjuntas, por sumas abstractas de representación, es fuerza [...] que existan otras voluntades, otros agentes populares para la preparación del hecho práctico."[67]

De Vedia, diputado informante de la comisión, reconocía que el sistema uninominal no resolvía el problema de la representación de las minorías en forma proporcional a sus verdaderas fuerzas, ni todos los inconvenientes del sistema de lista, pero más allá de que la Constitución establecía la pluralidad de sufragios, veía la reforma como un gran avance. Para él, el sistema de lista era la mejor aliada del fraude. Sarmiento decía que la ley electoral que mantiene el sistema de lista era "fraudulenta, inconstitucional y perversa".[68] Para Pellegrini, el fraude

> suprime el voto, porque lo hace inútil e ineficaz, y al hacerlo inútil e ineficaz, aleja de las urnas a todos aquellos que no hacen de la política una pro-

[65] Discurso de C. Pellegrini en el Senado, 20 de diciembre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, pp. 273 y 274.
[66] JVG, *Obras*, t. VI, pp. 123 y 124.
[67] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, pp. 146 y 147.
[68] Discurso del diputado De Vedia, 15 de octubre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, pp. 247 y 249.

fesión, es decir, a la inmensa masa de la población, la masa tal vez más sana, que tiene más intereses que cuidar y que forma en todos los países la verdadera mayoría conservadora que decide en todas las elecciones.[69]

El gobierno no tomó la decisión de introducir las circunscripciones uninominales a la ligera, sino después de estudiar múltiples opciones y confrontarlas con las limitaciones de la Constitución y la realidad: "La división en distritos electorales de la nación como un solo Estado; la simple mayoría como medio de determinar la superioridad en el comicio, y la condición personal de ciudadano, o sea su capacidad especial para ejercer el sufragio".[70] El país se dividió en 120 circunscripciones para las elecciones nacionales, según el censo de 1895.[71] En el proyecto del Ejecutivo, el trazado de las circunscripciones correspondía a las legislaturas provinciales; sin embargo, tras la discusión parlamentaria se decidió que el Congreso se responsabilizara de la tarea, dada la inconveniencia de una excesiva descentralización de algunas responsabilidades electorales. Hasta que el Congreso sancionara la ley de circunscripciones electorales, el gobierno nacional las demarcaría. En la capital federal, las mismas circunscripciones se utilizarían para elegir senadores. El 21 de marzo de 1903 se sancionó el decreto de división del país. La capital federal tenía 20, Buenos Aires 28, Santa Fe 12, Entre Ríos nueve, Corrientes siete, Córdoba 11, San Luis tres, Santiago del Estero cinco, Mendoza cuatro, San Juan tres, La Rioja dos, Catamarca tres, Tucumán siete, Salta cuatro y Jujuy dos.[72]

La propuesta de González de establecer circunscripciones uninominales fue criticada por algunos diputados, entre ellos Carbó (partidario de la representación proporcional), de Entre Ríos, basándose en su anticonstitucionalidad. En torno a esto se produjo una discusión semántica, ya que algunos diputados insistían en la diferencia entre la elección directa *"por* el pueblo de los Estados" y *"en* los Estados o *en* las Provincias",[73] y para sostener la inconstitucionalidad de las circunscripciones uninominales se basaban en el artículo 37 de la Constitución,

[69] Discurso de Carlos Pellegrini en el Senado, 20 de diciembre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, p. 271.

[70] JVG, *Obras*, t. VI, p. 116.

[71] En los territorios federales —las actuales provincias patagónicas, más La Pampa, Chaco y Formosa— la población carecía de derechos políticos.

[72] JVG, *Obras*, t. VI, pp. 277-292. Véase también, en el mismo volumen, el proyecto de ley, artículo 29, y el artículo 19 de la ley aprobada.

[73] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, pp. 166 y 183. González califica ese artilugio como "logomaquia" y no como demostración.

que dice "como distritos electorales de un solo Estado".[74] Entre los argumentos para responder a esas críticas (que el Estado es la nación y es posible subdividirla, o que Alberdi, de cuyas *Bases* salió dicho artículo, bebía de la legislación estadunidense, donde en muchos estados existían circunscripciones uninominales), De Vedia citó un discurso de Rawson de 1863: "El Congreso está autorizado para dictar una ley electoral en cualquier sentido, con tal que garanta la libertad de sufragio".

En su ataque al proyecto, otros diputados se centraron en el artículo 40, que señala que todo diputado debe ser natural de la provincia que lo elija, o tener dos años de residencia en ella. Otro argumento era que no se podía dividir el pueblo de las provincias, teórica unidad de elección. En este sentido, De Vedia se preguntaba cómo, si se podía dividir el pueblo de la nación, no se podía hacer lo mismo con las provincias. También se dijo que la Cámara se renueva por mitades y para rebatirlo se mencionó a San Luis, que renueva su representación completa cada cuatro años. Durante el debate sobre la ley, sus opositores se centraron en este punto, mientras que los demás apenas suscitaron comentarios.[75] En contra de las críticas, González sostenía que la Constitución era algo "vivo" y había que trascender su literalidad.

> Si nosotros fuéramos a declarar que la Constitución no tiene más sentido que el literal, el que le dieron sus autores el día que fue consagrada por la convención, no podríamos regirnos, no podríamos incorporar entre los poderes del Congreso, de los poderes públicos en general, todas estas nuevas manifestaciones de la ciencia, del espíritu humano, de la cultura en todos los dominios del entendimiento.[76]

Para González, su sistema garantizaba la presencia de las minorías en el Parlamento. Afirmaba que la "monstruosidad de la exclusión definitiva y absoluta de las minorías" fue la causa de todos los desastres y las convulsiones internas.[77] Apoyándose en Estrada, dice que "hacer segura la adquisición de algunos votos por la minoría" habría sido un triunfo para el régimen político y para las instituciones argentinas.[78] Si

[74] Dice el artículo 37: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las Provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios".

[75] Discurso del diputado De Vedia, 17 de octubre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, pp. 262-264.

[76] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, pp. 154 y 155.

[77] JVG, *Obras*, t. VI, p. 124.

[78] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, p. 150.

bien hubiera sido mejor algún sistema de representación proporcional ("uno de esos sistemas preciosos, uno de esos sistemas matemáticos que realizan la representación de las minorías por operaciones de este género, por operaciones algebraicas"), la existencia de grandes regiones despobladas, con centros urbanos separados por grandes distancias hace imposible aplicar un método válido "en agrupaciones o en sociabilidades compactas y condensadas", como Suiza, Italia, Francia o los Estados Unidos.[79] "La falta de control de las minorías lleva indefectiblemente a los partidos que gobiernan a la irresponsabilidad, a la convicción de su impunidad; porque las minorías tienen [...] la gran ventaja de que, por lo menos, hacen oír la voz de la censura o del control, reclamando y recordando la ley en el momento de los extravíos colectivos."[80] El escrutinio de lista, al promover la intermediación entre electores y elegidos, "fomenta o facilita" el alejamiento del elector de las urnas y favorece la abstención y el ausentismo.[81] Para Pellegrini, el voto proporcional era una incitación al fraude.[82]

En su discurso al Congreso, el 22 de octubre, González reconocía que se ha convencido "de que existe una profunda antinomia, una profunda contradicción [...] entre la constitución social y la constitución política. Las fuerzas sociales que dan existencia real a nuestra cultura presente, no tienen una representación formal en la ley".[83] La expansión de la vida política suponía abrir la espita no sólo a los radicales yrigoyenistas, sino también al socialismo y otras corrientes de izquierda. La visión de la clase obrera era algo "corporativa", ya que González habla de la representación de los gremios, "por su acumulación espontánea en determinadas localidades",[84] aunque a eso no le temía excesivamente, ya que las instituciones serían más sólidas si incorporaban a aquellos movimientos que las cuestionaban ideológicamente desde la izquierda:

> ¿Y cuál es el ideal de las clases obreras modernas sino llegar a hacer oír su voz en los recintos legislativos?; ¿y cuál es la causa de las profundas perturbaciones del día sino que las clases obreras no tienen sus representantes en el Congreso? [...] No nos debemos asustar ni alarmarnos de ninguna

[79] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, pp. 150 y 151.
[80] JVG, *Obras*, t. VI, p. 125.
[81] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, p. 148.
[82] Discurso de C. Pellegrini en el Senado, 20 de diciembre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, p. 274.
[83] JVG, "Reforma electoral", discurso del 22 de octubre de 1902, en *Obras*, t. VI, p. 88.
[84] JVG, discurso del 27 de noviembre de 1902, *Obras*, t. VI, p. 183.

manera porque vengan a nuestro Congreso representantes de las teorías más extremas, o más extrañas, del socialismo contemporáneo. ¿Por qué nos hemos de asustar? ¿Acaso no las conocemos nosotros, no somos también parte de este inmenso movimiento de progreso de la sociedad humana? ¿Acaso no formamos parte de la civilización más avanzada? Y tan no debemos alarmarnos, que es mucha más peligrosa la prescindencia de estos elementos que viven en la sociedad sin tener un eco en este recinto, que el darles representación, oprimirlos en cierto modo por la fuerza de leyes ficticias.

Una manera de acercarse a la solución del problema social era incorporar las "clases obreras" al Parlamento. "Oigamos el eco de las teorías nuevas, oigamos a la ciencia, y si se quiere, las informes expresiones de sus anhelos más abstractos. Si ellos tienen el derecho de formar parte de la sociabilidad argentina, tienen también el derecho de hacer oír su voz en los consejos del gobierno".[85]

Otra ventaja del sistema es que quien termina concediendo las bancas es el propio Parlamento. "El fallo de la asamblea política, que es siempre político, no siempre suele inspirarse en una verdad legal." El análisis de un comicio, con el sistema de lista, trata igual a justos y pecadores. "El escrutinio uninominal permite establecer el caso legal, y traerlo a la deliberación de la Cámara, y entonces es mucho más difícil dar un fallo injusto contra una persona determinada, que no un fallo injusto contra un conjunto de personas."[86]

El caudillismo y los caudillos

Un motivo que llevó a los miembros de la oposición a apoyar la reforma era el reconocimiento del peso del Ejecutivo —los "gobiernos electores" de Botana—, en todo el mecanismo que conducía a las urnas y llegaba, a veces, a determinar su resultado. Por eso, para Castellanos, la prescindencia presidencial no bastaba, ya que "si queda la máquina montada, podrá resultar algo peor que la imposición presidencial directa", al estar el país dominado políticamente por los oficialismos locales "engranados para constituir un oficialismo central que los represente y proteja". El restablecimiento de la normalidad institucional sólo se lograría, según Castellanos, tras desmontar el "armazón

[85] JVG, "La reforma electoral", *Obras*, t. VI, pp. 181 y 182, en parte citada en N. Botana, *El orden conservador...*, p. 261; y D. Roldán, *Joaquín V. González...*, pp. 50 y 51.

[86] JVG, *Obras*, t. VI, p. 124.

artificial de situaciones provinciales apoyadas material o virtualmente por la Presidencia por razones y para fines partidistas". Para ello, el gobierno debía representar a la nación, y no a situaciones locales, y que al presidente no lo designaran los gobernadores, "sino que lo elija el pueblo de la República".[87] Carbó impugnaba la ley argumentando que representaba intereses y no ideas. Castellanos, partiendo de la legitimidad de la representación de intereses, intentó interpretar el juicio anterior señalando que lo que se quería apuntar era la aspiración de que no vengan al Congreso representantes de intereses personales, de intereses de camarillas u oligarquías, sino de intereses públicos.[88]

De Vedia realizó una singular descripción de los caudillos, dividiéndolos en grupos. En el primero encuentra "al patrón de la fábrica, al dueño de la viña, al propietario del ingenio, al estanciero, al explotador de minas, al colono, al terrateniente, al afincado, a todos los que, manejando cuantiosos intereses, de cualquier género, tienen a su servicio grandes masas de hombres". En el segundo está el

> hombre útil a sus convecinos capaz de molestarse por ellos, curioso de sus necesidades, anheloso de satisfacerlas, progresista dentro de su circunscripción, celoso de ella, gran amigo del cura, del juez de paz, del boticario, del periodista y del maestro de escuela, director de todos los festejos patrios, con grandes simpatías entre los extranjeros, generoso, servicial, activo, desprendido, que el lunes solicita la libertad del pobre trabajador que se embriagó el domingo; que a éste le paga la multa cuyo perdón no obtuvo; que al otro le procura un empleo; que llama a todos *sus hijos* y como a tales los trata; que no se cansa de pedir para su circunscripción y que lo pide todo: el telégrafo, el ferrocarril, el tranvía, la luz eléctrica, el pavimento, las últimas novedades y hasta la banda de música. En el mismo grupo puede anotarse al que llamaremos intelectual —médico, abogado, político de raza o de ocasión— que imita al tipo que acabo de esbozar, que va como él al comité y al atrio, y que compensa con imaginación y con cierta habilidad su inconstancia, realizando por temporadas lo que constituye el trabajo permanente, la verdadera esclavitud en que el otro vive y goza; pero realizándola con igual sinceridad, con igual empeño y conservando por siempre las vinculaciones hechas en un momento dado.

En el tercero tenemos al caudillo más anacrónico, "el caudillo autoridad, que o vale porque abusa de ella, en cuyo caso ocurrirá siempre

[87] *DSCD*, 27 de noviembre de 1902, pp. 517 y 518.
[88] *DSCD*, 27 de noviembre de 1902, p. 418.

lo mismo, tolerado o expulsado, o vale por sus prestigios personales y funda su influencia más que en la fuerza, en los afectos de su pueblo, prefiriendo ser un buen parroquiano a un odioso mandón". De Vedia comenta un diálogo con un amigo suyo, prestigioso vecino de Lomas, Manuel Castro, a quien le dijo que si se aprobaban las circunscripciones uninominales iba a ser elegido diputado. "De ninguna manera —me dijo—. El Congreso no es para mí. Yo estoy bien allí en mi localidad, discutiendo nuestros intereses inmediatos. En todo caso, ya buscaré yo algún hombre joven, inteligente y preparado de mi sección para que nos vaya a representar en el Congreso."

El último grupo lo formaba la "turba de politiqueros sin eficacia y sin títulos". Sin embargo, serían los anteriores, "los legítimos representantes del pueblo", quienes tendrían representación en el nuevo Congreso.[89]

Conclusiones

La reforma electoral impulsada por Joaquín V. González logró un gran consenso parlamentario, pese a la existencia de fuertes resistencias y de diferentes motivaciones de los sectores y fuerzas que la apoyaban. Sin embargo, el frente favorable a las circunscripciones uninominales demostró ser muy débil, ya que la reforma fue abandonada rápidamente tras las elecciones parlamentarias de 1904. Pese a ello, durante el debate parlamentario del proyecto de ley se trataron una serie de cuestiones electorales y políticas que terminaron plasmándose en la reforma de 1912, como ocurrió con el sufragio obligatorio y secreto, el padrón permanente, la participación de la justicia federal en los procesos abiertos por delitos electorales, etc. Bien es cierto que la ley finalmente aprobada dejaba fuera algunas de las propuestas más innovadoras del Ejecutivo, como el voto secreto. La necesidad de contar con un amplio consenso legislativo obligó a González a llegar a algunos compromisos no contemplados inicialmente.

Durante la tramitación de la ley afloraron los principales problemas que se cernían sobre el sistema político argentino, como el peso de los "gobiernos electores" y del centralismo, la baja participación popular en las elecciones y el poder distorsionador del fraude y del caudillismo, todo lo cual redundaba en la pérdida de legitimidad de los gobiernos surgidos de las urnas y dejaba la puerta abierta al estallido de

[89] Discurso del diputado De Vedia, 15 de octubre de 1902, en JVG, *Obras*, t. VI, pp. 254 y 255.

nuevos brotes revolucionarios. También quedó claro tras el debate y la aprobación de la ley, algo que luego se repetiría en 1912: el importante papel estabilizador de la Constitución de 1853-1860, que imponía límites claros a las vulneraciones de ciertos derechos cívicos. La reforma electoral tampoco cuestionó la duración de los mandatos de los legisladores y del presidente ni el carácter no electivo de la primera magistratura. Lamentablemente, la reforma constitucional de 1994 ha abandonado esta senda.

VI. LA LEY ELECTORAL DE 1890 Y LA DEMOCRATIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO CHILENO

J. SAMUEL VALENZUELA,[1]
Universidad de Notre Dame

¿DESDE CUÁNDO CONTÓ CHILE con los elementos mínimos fundamentales para tener un régimen democrático de gobierno? Si se define la democracia como un sistema en el cual existen las libertades de expresión y de asociación con fines políticos, un marco constitucional que crea poderes legislativos y judiciales relativamente independientes del ejecutivo, y la renovación de quienes constituyen los gobiernos y las legislaturas a través de elecciones periódicas con un sufragio amplio y secreto —teniendo dichas autoridades todas las atribuciones necesarias para gobernar y legislar— no cabe duda, de que muchos de estos elementos estaban presentes en Chile desde el último cuarto del siglo XIX. El ideario republicano de la independencia produjo, después de algunos ensayos fallidos durante la década de 1820, la Constitución de 1833, que contenía el esbozo básico de un régimen democrático. Las libertades cívicas y políticas se afianzaron después de sufrir algunos reveses durante la década de 1850, y hacia finales del siglo, junto con la libertad de culto que comenzó a expandirse en 1865, eran incuestionables.

Las autoridades de gobierno y los legisladores, renovados a través de elecciones (excepto la presidencial de 1891) en las que podían sufragar los hombres que supieran leer y escribir desde 1874, tenían los resortes del poder en sus manos, ya que no debían responder de sus acciones ante un monarca, jefes militares que amenazasen con golpes de Estado o asonadas o altos funcionarios de un Estado impermeable a su acción. Había un poder judicial relativamente independiente, y los ciudadanos podían recurrir a él para hacer valer sus derechos, amparándose en una abundante legislación civil, comercial y penal. Sin embargo, lo que no permite decir que Chile tenía un régimen de-

[1] Agradezco a la John Simon Guggenheim Foundation su apoyo financiero para la preparación de este artículo, y a Érika Maza Valenzuela por su ayuda y sus sugerencias.

mocrático antes de la última década del siglo XIX son las prácticas electorales, que no consagraban la libertad electoral necesaria.

Numerosos autores objetarían el hecho de que el electorado chileno de la época era demasiado pequeño —los inscritos nunca fueron más de 7% de la población total— para que pudiera haber democracia.[2] Sin embargo, la teoría democrática no ofrece una idea clara respecto de cuán extenso debe ser el sufragio antes de que pueda hablarse de un régimen democrático. Schumpeter, al elaborar la primera definición centrada en los atributos mínimos de la democracia[3] ni siquiera se planteó el problema. Siguiendo su indicación, la República Sudafricana bajo el *apartheid* podría considerarse una democracia. La posición contraria —es decir, que sólo hay democracia si todos los mayores de 18 años votan— significaría que sólo podría hablarse de la existencia de democracias en un periodo reciente.[4] Sin embargo, no es claro que las últimas extensiones del sufragio en muchos casos hayan ocasionado un cambio fundamental en el sistema político como para decir que inauguraron regímenes democráticos. Los actores políticos y el público informado deben percibir claramente que se ha producido una alteración sustancial en la forma en que funciona el régimen para señalar que una reforma electoral (o de cualquier otro tipo) ocasiona el tránsito a la democracia.

En un trabajo anterior argumenté que podía haber un régimen democrático con un sufragio menos que universal, siempre y cuando la población electoral fuera lo suficientemente heterogénea para que pudieran presentarse a la competencia electoral, con cierto éxito, partidos políticos que representaran los puntos de vista de cada segmento de opinión en que se divide la población de un país.[5] Aunque sólo en 1970 una reforma constitucional dio el sufragio a los analfabetos, ya a mediados del siglo XIX el electorado era suficientemente heterogéneo como para que pudieran surgir partidos obreros (que son los últimos en aparecer como consecuencia de la ampliación de la participación política que acompaña las democratizaciones decimonónicas). Si bien

[2] Ésta es, por ejemplo, la posición asumida por Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John Stephens, *Capitalist Development and Democracy,* Cambridge, 1992.

[3] Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy,* Nueva York, 1962, p. 269.

[4] Es la posición de Göran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review,* núm. 103, 1977. Así, no hubo democracia en Suiza, por ejemplo, hasta 1971, dado que antes no podían votar las mujeres.

[5] J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile,* Buenos Aires, 1985, cap. 1.

el sufragio era supuestamente censatario, según la Constitución de 1833 los niveles de ingreso requeridos eran tan bajos que no impedían la inscripción electoral de los sectores populares.[6] De hecho, los artesanos constituían un quinto del electorado antes que los requisitos censatarios se eliminasen en 1874.[7] En 1887 surgió el primer partido obrero importante, el Partido Demócrata, estrechamente vinculado con muchas de las asociaciones mutuales y sindicatos emergentes de la época. En consecuencia, el tamaño del electorado no era un impedimento para la constitución de un sistema de partidos abierto a todos los segmentos de interés de la sociedad. Sin embargo, como persistían exclusiones del electorado, sobre todo de las mujeres (quienes de haber votado habrían cambiado el equilibrio de fuerzas políticas produciendo la elección de quién sabe cuántos candidatos que fueron derrotados, incluidos varios presidenciales), sólo puede hablarse de la creación de una democracia de sufragio incompleto con un electorado como el chileno.[8] Una democracia sin este calificativo sólo puede surgir con el sufragio femenino.

Si bien una democracia de sufragio incompleto era posible en el Chile decimonónico dada la heterogeneidad del electorado, las prácticas electorales desvirtuaban el resultado de las elecciones de tal manera que el régimen era, en el fondo, autoritario. Los gobiernos confeccionaban listas oficiales de candidatos que triunfaban en las urnas en la mayoría de las circunscripciones. Ello era posible, en parte, porque la forma en que se realizaban las elecciones, o lo que podemos llamar la coreografía de la votación, no garantizaba plenamente el acceso de los electores a las urnas ni el secreto de su voto, a pesar de que se votaba depositando un papel doblado en una urna.

Este artículo sostiene que la importancia de la ley electoral del 21 de agosto de 1890 fue contribuir a reformular las prácticas electorales, de manera que puede decirse que desde entonces el régimen político chileno cumplió con las exigencias mínimas de una democracia de sufragio incompleto. El sistema electoral creado sobre la base de la ley de 1890 permitió que la competencia entre los partidos por los votos de la ciudadanía (masculina y alfabeta) se convirtiese en el único meca-

[6] Para un análisis detallado del sistema electoral chileno y de las formas de participación política en el siglo XIX, véase J. S. Valenzuela, "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX", *Estudios Públicos*, núm. 66, 1997, pp. 215-257.

[7] J. S. Valenzuela, *Democratización vía reforma*, p. 118.

[8] Desarrollo este concepto en *Democratización vía reforma*, pp. 29 y ss.

nismo importante para llegar al poder, con lo cual se democratizó el último aspecto fundamental que faltaba para que el régimen chileno cumpliese con dichos requisitos mínimos. Con anterioridad, el mecanismo más importante para llegar al poder no era, en el fondo, el juicio de la ciudadanía expresado en las urnas, sino el apoyo del presidente de la República o del ministro del Interior para ser incluido en las listas oficiales de candidatos.

Si hubo un cambio de importancia en el sistema electoral que permitió inaugurar un régimen democratizado, debió —siguiendo el criterio indicado arriba— ser percibido por los observadores de la época. Es fácil encontrar testimonios que lo prueben. Antes de 1890 los actores políticos tenían plena conciencia de que las prácticas electorales estaban reñidas con la democracia. El presidente liberal Domingo Santa María (1881-1886) las justificaba diciendo que la

> ciudadanía tiene mucho de inconsciente todavía y es necesario dirigirla a palos [...] Entregar las urnas al rotaje y a la canalla, a las pasiones insanas de los partidos, con el sufragio universal encima, es el suicidio del gobernante, y yo no me suicidaré por una quimera [...] Se me ha llamado interventor. Lo soy. Pertenezco a la vieja escuela y si participo de la intervención es porque quiero un Parlamento eficiente, disciplinado, que colabore con los afanes de bien público del gobierno. Veo bien y me impondré para gobernar con lo mejor y apoyaré cuanta ley liberal se presente para preparar el terreno de una futura democracia. Oiga bien: futura democracia.[9]

El cambio posterior a 1890 puede constatarse en el siguiente comentario hecho en 1904 por el ex parlamentario Julio Zegers, también del Partido Liberal: "La verdadera causa de la diferencia entre los antiguos y los nuevos gobiernos está en que la intervención oficial, inspirada en elevados propósitos políticos, favorecía la elección de ciudadanos honestos, dignos y patriotas, y en que la elección libre de nuestros días, maleada por el mercado de votos, es inescrupulosa en sus designaciones".[10] Las observaciones de Zegers tuvieron la intención de descalificar a quienes fueron elegidos a partir de 1894, pero dan cuenta de la transformación que ocurrió en el sistema electoral. La acidez de su observación se debió probablemente al hecho de que Zegers fue una de las víctimas del cambio; después de 1894 no figuró

[9] Citado por Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, 1981, p. 22.

[10] *Ibid.*, p. 31.

más en el Congreso, lo cual seguramente habría logrado sin problemas de haber continuado el sistema de las listas oficiales.

La ley electoral de 1890 fue despachada al producirse una coalición de casi todos los partidos en contra del presidente José Manuel Balmaceda. Esta coalición temía que el presidente seleccionara a su sucesor, tal como había sucedido antes, imponiéndolo mediante los resortes de la intervención electoral, y que las candidaturas oficiales también recompondrían las mayorías en la Cámara baja y en las municipalidades. Por tanto, los legisladores aprovecharon la inusitada mayoría que tenían tanto en el Senado como en la Cámara para tratar de cambiar el sistema electoral con el fin de impedir que Balmaceda pudiese elegir a sus candidatos. Los debates parlamentarios dejan claro que los legisladores del momento no tenían ni siquiera sospechas de que el conflicto que los oponía al presidente desembocaría en la guerra civil de 1891, en la cual las fuerzas de éste serían derrotadas. Así, la reforma de la ley electoral, vista en su momento como el único medio para impedir que Balmaceda impusiese sus opciones, fue ideada para asegurar que cada candidatura tuviera un máximo de garantías de ecuanimidad en los procedimientos electorales. La nueva ley recreó también la coreografía de la votación dándole a cada elector la posibilidad de un acceso sin impedimentos a la mesa receptora y procedimientos para resguardar el secreto de su voto.

Los historiadores han indicado que el final de la intervención presidencial en las elecciones fue consecuencia de la derrota en la guerra civil.[11] No cabe duda de la influencia de ese hecho, especialmente porque la coalición de partidos triunfante se consolidó en torno al rechazo de la intervención oficial. Sin embargo, esta interpretación es inadecuada si no se toma en cuenta el impacto —en el cual los historiadores no se han detenido— de la normativa electoral de 1890. Los compromisos asumidos en un momento extraordinario por coaliciones entre partidos disímiles son pasajeros; en cambio, lo consagrado en la legislación no puede ignorarse en las décadas posteriores. Dada la ley de 1890, hubiera sido difícil repetir las prácticas de intervención gubernamental en las elecciones sin caer en exacciones burdas que la oposición se habría encargado de denunciar en tonos subidos en la prensa, el Parlamento y las Cortes. En todo caso, no sucedió así. La nue-

[11] Véase, de Alberto Edwards Vives, "Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos", en A. Edwards Vives y Eduardo Frei Montalva, *Historia de los partidos políticos chilenos*, Santiago, 1949, p. 100.

va legislación tuvo gran éxito, ya que se instituyó rápidamente durante la década de 1890 la prescindencia electoral del Ministerio del Interior. Así, al presentar Manuel Recabarren el programa de su coalición de gobierno radical-liberal ante el Congreso el día después de haber asumido como ministro del Interior en 1895, dijo que "no promoverá el Ministerio cuestiones doctrinales [...] Menos aún tomará parte directa ni indirecta en asuntos electorales. El gabinete, en esta materia, no reconoce amigos ni adversarios; se considerará fuera de las agrupaciones políticas y sus intereses, con el patriótico fin de afirmar y consolidar la libertad y verdad del sufragio y la espontánea manifestación de la voluntad nacional".[12] Estas palabras fueron importantes pues en esos momentos se preparaba la campaña presidencial de 1896, la primera en realizarse bajo la legislación electoral de 1890.

Ya se había realizado la primera elección parlamentaria bajo la nueva legislación electoral en 1894. En ésta tampoco hubo intervención oficial y los resultados fueron diferentes a los de décadas anteriores. Los conservadores, quienes nunca habían tenido una representación en el Congreso conforme a sus fuerzas electorales, obtuvieron la primera mayoría relativa eligiendo 30 diputados y 11 senadores. La gran sorpresa de ese año fue la fuerza electoral de los partidarios del legado político del malogrado presidente Balmaceda, agrupados en un nuevo partido, el Liberal Democrático, que logró la segunda mayoría relativa con 26 diputados y seis senadores.[13]

No se pueden discutir los cambios introducidos por la ley electoral de 1890 sin reseñar brevemente cuáles eran las características del sistema electoral. Pero antes —como existe cierta confusión respecto a cuándo se hizo extensivo formalmente el voto a distintos sectores de la población— conviene aclarar este punto. La Constitución de 1822 dio el voto a todos los hombres chilenos mayores de 25 años, pero a partir de 1833 lo limitó a quienes sabían leer y escribir. La Constitución de 1823 estableció un principio censatario además de la exigencia de saber leer y escribir. La Constitución de 1833 retuvo el sufragio censatario, pero pospuso la obligación de saber leer y escribir hasta 1840. Cumplido ese plazo, una ley de 1842 permitió que todos los que ya hubieran estado inscritos continuasen votando sin que se les exigiese ser

[12] Citado en Fernando Pinto Lagarrigue, *Balmaceda y los gobiernos seudoparlamentarios*, Santiago, 1991, p. 92.

[13] F. Pinto Lagarrigue, *Balmaceda*, p. 89, desglosa la representación parlamentaria obtenida por conservadores y liberal-democráticos en 1894.

alfabetos. La Constitución de 1833 también permitió que votaran los hombres casados a partir de los 21 años, dejando el mínimo de 25 para los solteros. En 1874, el voto se extendió a los hombres que sabían leer y escribir, sin considerar profesión, ingreso o propiedad, conservándose los mismos límites de edad. Los solteros mayores de 21 años tuvieron derecho al voto gracias a una enmienda constitucional en 1888, enmienda que exigió poner en la tabla legislativa, por iniciativa presidencial, una revisión de la ley electoral cuyo producto fue la ley de 1890, que se analiza aquí.

El primer texto legal, un decreto nunca aplicado, en permitir el voto femenino (y de hombres extranjeros) data de 1931; confería a las mujeres alfabetas mayores de 25 años, propietarias y profesionales, el derecho a participar en las elecciones municipales. En 1934 el sufragio se extendió por ley a todas las mujeres alfabetas y a los residentes legales extranjeros (hombres y mujeres con más de cinco años de permanencia) para las elecciones municipales. La ley del sufragio femenino en igualdad de condiciones respecto de los hombres fue promulgada en enero de 1949. Los ciegos pudieron votar en 1969; los analfabetos y toda la población entre los 18 y 21 años obtuvieron el derecho al voto gracias a una reforma constitucional de enero de 1970, aunque la ley que reglamentó los mecanismos para que el voto analfabeto se hiciera efectivo data de 1972. Finalmente, los extranjeros con más de cinco años de residencia legal adquirieron el derecho de votar en todas las elecciones en 1987. Como se ve, ésta es una historia de reformas parciales de ampliación del sufragio, aunque al final el derecho al voto en Chile terminó siendo más extenso que en la mayoría de los países, dado el voto concedido a los extranjeros.

El sistema electoral antes de 1890

Si bien existía un sufragio censatario antes de 1874, no es cierto que sólo los hombres ricos votasen. La ley de 1834 que especificó el requisito censatario de la Constitución estableció niveles de ingreso bajos, y éstos no variaron posteriormente. La intención de los gobiernos de la época era permitir el voto de los guardias nacionales, quienes en su mayoría eran artesanos, pequeños propietarios y otros hombres de condiciones modestas.

El sistema electoral chileno siempre exigió una "calificación" o ins-

cripción previa en un registro electoral de quienes votasen. No había obligación de votar ni de inscribirse. La inscripción debía hacerse en un plazo de 10 días a comienzos del mes de noviembre anterior a cada año electoral (salvo en el periodo entre 1861 y 1869, en que el registro se hizo "permanente"). Como las elecciones parlamentarias y municipales se hacían cada tres años y las presidenciales cada cinco, los años de elecciones se sucedían rápidamente, siendo el plazo mayor entre ellos de tres años. Cada elector que se inscribía recibía una boleta de calificación que llevaba su nombre y su número de registro en el libro de inscripción. Las juntas de calificación que extendían las boletas, y cuyos vocales las firmaban para establecer su autenticidad, eran nombradas por la autoridad municipal hasta 1874, después de lo cual se compusieron de personas cuyos nombres se tomaban al azar de la lista de los 40 mayores contribuyentes de las localidades respectivas.

Las listas oficiales de candidatos triunfaban en la mayoría de las elecciones porque el gobierno podía, entre otros recursos, controlar el voto de los empleados públicos y de los guardias nacionales. Si bien el voto fue secreto desde las primeras leyes electorales,[14] dicho secreto estaba mal protegido. Se votaba en papeletas dobladas para no revelar su contenido, que se depositaban en urnas selladas, pero los agentes electorales de las candidaturas podían distinguir generalmente si los electores votaban tal como se les había indicado. Los votos debían estar en papel blanco, pero sus variaciones, los dobleces, o las marcas ilegales que a veces se les agregaban permitían usualmente discernir por quién o quiénes votaba cada elector. Aunque era casi imposible triunfar oponiéndose a las listas oficiales, eso sucedía regularmente en algunos lugares en las elecciones parlamentarias y municipales. Desde 1841 hubo además candidatos presidenciales alternativos al oficial, aunque ninguno estuvo cerca de triunfar y varios se retiraron antes de la votación.

Los partidos políticos que caracterizaron el primer sistema de partidos en Chile, el Conservador, el Liberal, el Nacional y el Radical, comenzaron a organizarse para movilizar a sus electores y grupos de apoyo en las localidades de todo el país, prácticamente desde sus comienzos, a pesar de la falta de ecuanimidad del sistema electoral. Con ello comenzaron a enraizarse las identidades políticas, incluso entre quienes no votaban. Dada la importancia del voto de la Guardia

[14] Juan B. Hernández E., "Las primeras leyes electorales chilenas", *Revista de Historia y Geografía*, año XI, tomo XXXVIII, 1921.

Nacional y del gran número de artesanos enrolados, las oposiciones trataron de captar las simpatías de este sector de la población, con lo cual la politización electoral de los grupos de trabajadores urbanos tiene raíces tempranas.

Las elecciones se realizaban al aire libre, en plazas o calles anchas, hasta 1874, después de lo cual se instalaron las mesas receptoras en edificios públicos y aun en casas particulares. Los electores debían acercarse a la mesa con sus votos ya escritos o marcados. Esto no era siempre fácil dada la aglomeración de gente frente a las mesas, aglomeración que muchas veces era intencional, ya que formaba parte del arsenal de tácticas desleales para impedir el voto de uno u otro bando. Luego de presentar su boleta de calificación para ser cotejada con el registro, el elector era autorizado para entregarle su voto doblado al presidente de la mesa. Éste lo depositaba en la urna a la vista de todos luego de asegurarse de que hubiera una sola papeleta. Naturalmente, este paso facilitaba la inspección de la parte exterior del voto por parte de los agentes de las candidaturas, tal vez con la complicidad del propio presidente de la mesa.

Sin embargo, en lo que se refiere al control del voto de los electores cautivos no era seguro que el gobierno y los opositores no recurriesen, ya en la década de 1850, a la compra de votos en aquellos lugares donde se presentaron candidaturas alternativas, generalmente en las ciudades más grandes. Como los jefes de las oficinas públicas, de talleres y en especial los comandantes de la Guardia Nacional, coleccionaban normalmente las boletas de calificación de sus subordinados (muchas de las cuales pasaban a manos de intendentes e incluso ministros del Interior), era posible suplantar a electores con otras personas, a algunas de las cuales se les pagaba. Facilitaba esta práctica el hecho de que las boletas no llevaban la firma de sus titulares. Incluso era posible hacer votar a los electores falsos en varias mesas en distintos lugares recurriendo a las calificaciones acumuladas de antemano. Algunos electores calificados se reservaban sus boletas para luego poder venderlas.

Desde 1840 las campañas electorales incluían la publicación de boletines de propaganda y proclama. Surgían también diarios para apoyar las candidaturas, especialmente las presidenciales, y la prensa más establecida se abanderaba. Algunas de las publicaciones efímeras se dirigían explícitamente al artesanado. Surgían también clubes políticos, incluidos miembros artesanos, para sustentar las candidaturas. La

organización de las campañas debía estar en pie con la antelación necesaria para poder inscribir partidarios y conseguir el arsenal necesario de boletas de calificación. Las votaciones se realizaban durante dos días seguidos, en jornadas de seis horas. Los votos se contaban al finalizar el primer día, proporcionando un resultado parcial. En las elecciones legislativas y las de electores de presidente, las urnas, selladas con los votos después de ser contados, debían llevarse a las capitales de departamento o de provincia desde las aglomeraciones urbanas menores, lo cual a veces producía largas y ceremoniosas cabalgatas de quienes las acompañaban vigilándolas. Las elecciones no concernían solamente a quienes votaban; la participación popular en ellas era mucho mayor, e incluía mujeres y niños.

Se empleó el sistema de lista completa hasta 1874, después de lo cual se adoptó el voto acumulativo para las elecciones de diputados, y el de lista incompleta (quedando un tercio de la representación para la lista con la segunda mayoría) para las elecciones municipales. Las elecciones de electores de presidente siguieron realizándose con el sistema de lista completa. En suma, hacia finales del siglo XIX, Chile contaba con una larga trayectoria electoral. La legitimidad del gobierno y cierta institucionalidad estatal se ligó a formulaciones democráticas a pesar de que en los hechos no hubo elecciones democráticas. El desfase entre los presupuestos democráticos y las prácticas constituyó uno de los puntales básicos al que recurrían todos los opositores para cuestionar el poder gubernamental tanto a nivel nacional como local.

Las innovaciones de la ley electoral de 1890

Los cambios introducidos por la legislación electoral de agosto de 1890 se refieren a la forma en que votaban los ciudadanos, al modo de hacer el recuento de los votos y al sistema para determinar quiénes ganaban la elección.[15] Hubo otros cambios menores. La ley eliminó las boletas de calificación que se habían prestado para las suplantaciones sistemáticas de electores. También especificó que el nuevo registro de electores no duraría tres años, sino hasta que una nueva ley los declarase caducos (artículo 10). Eso ocurrió en 1912, cuando el

[15] El texto de la ley puede consultarse en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912*, Santiago, 1912, t. III, pp. 120-138. Todas las citas en este artículo conservan la ortografía original.

número de inscritos incluía muchos fallecidos. Como los electores habían perdido la costumbre de reinscribirse antes de cada año electoral, y muchos tal vez ni se enteraron de que se les exigía volver a apuntarse en los registros, el número de inscritos y de electores decayó. Cabe agregar que los mayores contribuyentes siguieron siendo la base para designar a las personas que debían constituir las diversas juntas electorales, debiendo recaer los nombramientos en quienes más pagaban.

La nueva coreografía de la votación

Los legisladores hicieron un gran esfuerzo para asegurar el secreto del voto así como el orden en la forma de votar. Para ello la ley se acompañó de un diseño de dónde debían esperar los sufragantes antes de pasar a votar, cómo debía ubicarse la mesa receptora de sufragios y —gran innovación— cómo debían construirse y emplazarse unos llamados "pupitres aislados" en los cuales los electores debían —nueva gran innovación— depositar sus papeletas de voto en un sobre timbrado por las autoridades antes de meterlo en la urna. El proyecto de ley preparado por el gobierno de Balmaceda no incluía estos cambios, dejaba en pie la coreografía anterior. Las innovaciones en esta materia se fraguaron en el Congreso. Formaron parte del intento —como lo dijo el senador conservador Manuel José Irarrázabal, uno de los principales impulsores de la reforma— de producir "una lei electoral, que dé garantías de verdadera seriedad i libertad de sufragio".[16]

Los electores inscritos en una misma sección del registro, cuyo número máximo debía ser 150, tenían que acudir al local que les correspondiese, según el anuncio dado con 10 días de antelación a la votación. Debían esperar fuera de la sala donde se instalaban la mesa receptora y los pupitres aislados. Sólo podían permanecer en esta última los miembros de la junta receptora de la sección y los vocales nombrados por las candidaturas, quienes podían observar el proceso de la votación. El presidente de la junta receptora debía llamar por su nombre, en orden alfabético, a cada elector en la lista para que pasase a sufragar. El procedimiento fue estatuido para evitar que los electores de un partido llegasen todos juntos a votar, demorándose en hacerlo y produciendo una aglomeración frente a la mesa para impedir que

[16] *Boletín de Sesiones del Senado,* sesión extraordinaria del 28 de octubre de 1889, p. 78.

votasen los electores de otras candidaturas. El presidente de la junta debía reiniciar, siempre en orden alfabético, el llamado a quienes no se hubieran presentado a votar después de finalizar la lista de los 150 inscritos. La mesa debía cerrar después de siete horas de apertura.

Al ser llamado, el elector debía entrar en la sala de la mesa receptora e identificarse firmando en un cuaderno junto al número correspondiente a su inscripción. Después de cotejar la firma con la que aparecía en el registro de la sección, el presidente debía darle un sobre de color blanco timbrado por la alcaldía, y después de la ley de elecciones de 1914, por el conservador de bienes raíces.[17] Cada junta receptora debía tener sobres blancos, todos iguales y timbrados, en un número equivalente al doble de los inscritos.[18] El elector forzosamente debía retirarse al pupitre aislado, que debía ofrecerle total privacidad, al punto que las ventanas cercanas, si las hubiera, debían ser cubiertas. El sufragante no debía permanecer allí más que un minuto (con el fin de que los electores no demorasen el flujo de la elección). El pupitre aislado debía tener boletas de todas las candidaturas en papel blanco del mismo tamaño, aunque el elector podía traer consigo el voto de su preferencia. Puesto el voto en el sobre, el elector debía cerrarlo. Al regresar a la mesa receptora, el propio elector debía introducir el sobre con su voto en la urna, con lo cual se suprimió la intervención del presidente de la mesa en este aspecto de la votación. Acto seguido, al retirarse el elector, el secretario de la junta receptora debía inscribir el nombre del elector que hubiese votado en otro cuaderno, o "libro especial" según la expresión de la ley (artículo 54).

Esta coreografía electoral se usó hasta que la ley electoral de 1958 impuso la llamada cédula única, impresa por el Estado, con los nombres de todos los candidatos y una colilla numerada que debía desprenderse antes de depositar el voto doblado y engomado en la urna.[19] El cambio de 1958 se hizo para uniformar las operaciones que debía llevar a cabo cada elector en lo que pasó a llamarse "cámara secreta", ya que cada uno se veía forzado a marcar su preferencia con una sola rayita junto al nombre del candidato, y a doblar y sellar el voto siguiendo las indicaciones en el mismo, con lo cual se eliminaron los sobres.

[17] Artículo 48, i. 4. Anguita, *Leyes promulgadas*, tomo v, pp. 57-87.

[18] Una reforma electoral aprobada en 1896 equiparó el número de sobres con el de inscritos, artículo 48, i. 4. Anguita, *Leyes promulgadas*, tomo III, pp. 356-363.

[19] *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de junio de 1958, n. 24079, Ley n. 12891, pp. 1162-1176.

El sistema implantado en 1890, en cambio, imponía tareas, y por lo tanto tiempos distintos, a los electores en el pupitre aislado según si llegasen o no con el voto previamente marcado. La ley exigía que cada elector permaneciera en el pupitre hasta un máximo de un minuto, pero no le prohibía entrar y salir más rápidamente. No cabe duda de que el sistema de la cédula única resguardaba en forma más segura el secreto del voto. Sin embargo, el sistema anterior puede considerarse una modalidad estricta de voto secreto. Decir, como Rueschemeyer y otros, que en Chile no se respetó el voto secreto hasta 1958 y que sólo hubo una democracia a medias por esta razón, es erróneo.[20]

La forma de hacer y comunicar el recuento de los votos

Terminada la votación, la ley de 1890 especificaba que las juntas receptoras debían abrir la urna y contar los votos "en presencia de los apoderados de los candidatos i con su intervención" (artículo 61, i.1). Cada voto debía ser leído en voz alta "por el presidente i el secretario i por los demas vocales que quieran hacerlo" (artículo 61, i.3), y debían contarse en favor de las "personas que aparezcan claramente designadas, aunque se noten supresiones o agregaciones en los nombres si siempre se conoce la voluntad del elector" (artículo 61, i.3). Los votos contenían los nombres de los candidatos de las listas, pero un elector podía suprimir a algunos, escribir el nombre de otros y votar varias veces por el mismo candidato (repitiendo su nombre) dado el voto acumulativo. Si hubiese más de un voto en algún sobre, sólo se contaba uno de ellos en caso de que fuesen iguales; de lo contrario, todas las papeletas contenidas en ese sobre se anulaban. Y si hubiesen más nombres escritos en el voto que puestos por ocupar los escrutadores debían contar como válidos los primeros que aparecían, desestimando "los últimos que hubiera en exceso" (artículo 61, i.4). Hecho el recuento, la junta receptora debía preparar tres copias de un acta con los resultados, indicando con números y letras todos los votos que obtuviera cada candidato. Las actas debían dejar constancia, sin excepciones, de "cualquier incidente o reclamación concerniente a la votacion o escrutinio", y debían ser firmadas "por todos los vocales

[20] D. Rueschemeyer, *et al.*, *Capitalist Development and Democracy*, p. 305. La noción de que el sufragio se hizo secreto en Chile sólo con la ley de 1958 abunda en la bibliografía; por ejemplo Jean Carrière, *Landowners and Politics in Chile. A Study of the "Sociedad Nacional de Agricultura"*, Amsterdam, 1981, p. 193.

presentes i por los apoderados de los candidatos que lo pidan"(artículo 62). Una de las actas debía ir al alcalde en un plazo de 24 horas, otra quedaba en las hojas del libro de registro electoral y la última en manos del presidente de la junta receptora de sufragios.

Hechas las actas, el presidente de la junta receptora debía poner todos los votos en un sobre, cerrarlo y lacrarlo, firmándolo "por el lado del cierro todos los vocales i los apoderados de los candidatos que lo pidan" (artículo 63, i.1). Este sobre debía enviarlo por correo certificado en un plazo de 24 horas al presidente del Senado, quedando "en la secretaría del Senado a disposición de la autoridad encargada de calificar la elección respectiva, i deberán ser destruidos cuando se hubiere terminado la respectiva calificación" (artículo 63, i.3). Cuatro días después de la elección debían juntarse personalmente todos los presidentes de las juntas receptoras seccionales de votos, "en sesión pública a las doce del día, en la sala municipal [...] para hacer el escrutinio jeneral de la elección del departamento" (artículo 65, i.1), llevando el acta electoral de la sección en su poder. Elegidos un presidente y tres secretarios de la sesión bajo la supervisión inicial del presidente de la junta receptora de "la primera subdelegación rural" del departamento (artículo 65, i.1), se procedía al recuento departamental con la lectura de las actas de cada sección. Leídas en voz alta, cada secretario tomaba nota "separadamente" de los votos recibidos por cada candidato. Estas sesiones escrutadoras sólo funcionaban con la mayoría absoluta de los presidentes de las juntas receptoras seccionales. Al faltar algún presidente con su respectiva acta, se recurría a la copia depositada en la alcaldía, o a la que estaba en manos del tesorero municipal, quien archivaba el libro de registro de los ciudadanos electores al día siguiente de su uso en la elección. Si no se encontraban las copias de las actas faltantes, se hacía el escrutinio de todas maneras, pero dejando constancia en el acta levantada al finalizar la sesión, de que faltaban los votos de tantos ciudadanos como inscritos en las secciones omitidas, "para que la autoridad encargada de calificar la elección decida si su falta ha podido o no influir en el resultado" (artículo 65, i.7).

El acta de la sesión escrutadora se hacía por triplicado, dejando constancia de los resultados de todas las actas seccionales, de los totales de los votos,

> i todos los reparos de que hubiere sido objeto el procedimiento observado al hacerse el escrutinio jeneral i cualquier otro incidente que ocurra i que

pueda influir en la validez o nulidad de la eleccion, sin que en ningun caso pueda la junta deliberar ni resolver sobre cuestion alguna, limitándose esclusivamente a dar testimonio del contenido testual de las actas parciales i a hacer la suma de votos que, segun ellas, hayan obtenido los diferentes candidatos" [artículo 66, i.6].

Una copia de estas actas quedaba en el "libro corriente de las actas municipales o en el rejistro del notario más antiguo del departamento, si no se pudiere obtener aquél" (artículo 66, i.7). Las otras dos copias, en manos del presidente y del primer secretario de la junta escrutadora. Cada copia debía ser firmada por "todos los miembros presentes de la junta". Acto seguido, el presidente de la junta escrutadora hacía copias de las actas para enviarlas, con su firma y la de los secretarios, "a cada uno de los ciudadanos que hayan sido proclamados diputados, electores de presidente o municipales", y al gobernador, quien a su vez comunicaba "el resultado de la elección al presidente de la República" (artículo 66, i.9).

Para el escrutinio de las elecciones de senadores, que obligaban a hacer recuentos de votos a nivel provincial, o de las diputaciones que comprendían más de un departamento, debían crearse juntas escrutadoras generales con los presidentes de las juntas departamentales. El procedimiento repetía con variaciones mínimas el usado por las propias juntas departamentales. En las elecciones presidenciales, los candidatos presentaban listas de electores en cada departamento. Se elegían tres electores por cada diputado que tuviera el departamento. Su elección se hacía, siguiendo el procedimiento descrito, el 25 de junio del año electoral. Un mes después se reunían los electores en la sala municipal de la ciudad cabecera de provincia. Luego de constituirse como colegio electoral, los miembros del mismo votaban escribiendo el nombre del candidato de su preferencia —es decir, por el cual se comprometían a votar presentándose como sus electores en la votación general— en papeletas depositadas en una urna. Finalizada la votación se abría la urna y el presidente del colegio leía en voz alta el nombre de cada voto mientras dos secretarios tomaban nota separadamente. Luego de hacer las actas correspondientes, los resultados se remitían por correo certificado al Senado.

La forma de determinar los candidatos ganadores

La mayoría legislativa formada en 1890 por la heterogénea oposición a Balmaceda adoptó el voto acumulativo para todas las elecciones. El Partido Conservador llevaba casi dos décadas presionando en favor de este sistema; fue gracias a su insistencia que se comenzó a emplear para las elecciones de diputados con la ley electoral de 1874. El voto acumulativo le daba a cada elector tantos votos como puestos por ocupar, pudiendo éste distribuirlos como quisiera, incluso dándoselos todos a un solo candidato; ganaban la elección quienes obtuvieran las mayorías individuales más altas. Al hacer el recuento, cada vez que el nombre de un candidato era leído en voz alta por el presidente de la junta escrutadora, fuese o no tomado de una misma papeleta, los secretarios le asignaban un voto. Así, algunos candidatos podían tener una votación abultada si sus partidarios concentraban en ellos sus preferencias al repetir sus nombres en la papeleta de voto. Con eso el mecanismo favorecía la representación de minorías bien organizadas. Cada lista partidaria debía calcular cuidadosamente, en cada circunscripción, a cuántos candidatos le convenía presentar —o en quiénes debía concentrar la votación— dados los votos que presumiblemente tenía. Una concentración excesiva en uno o dos nombres podía significar que la lista perdía la posibilidad de elegir a otro representante, y viceversa, una dispersión excesiva de votos entre los candidatos podía tener la fatal consecuencia de que ninguno de ellos lograra una votación individual suficientemente alta para ser elegido, aunque la lista misma pudiera tener incluso una mayoría relativa de los votos. Estas situaciones se ejemplifican hipotéticamente en el cuadro VI.1, que parte del supuesto de que una comuna con 5 800 electores elige a cinco representantes para el concejo municipal, con seis partidos que presentan candidatos, ya que éste era el número de partidos chilenos importantes de la época (*circa* 1915).

En este caso hipotético, el Partido Conservador, pese a tener más del doble de votos que cualquier otra lista, no elige a ninguno de sus candidatos. Ha hecho un error de cálculo, confiando demasiado en su capacidad de llenar los cinco puestos. El partido con la mejor estrategia es el Liberal Democrático, que con sólo 4 100 votos elige a los dos candidatos que presenta, más que cualquier otro partido; fue, empero, una estrategia riesgosa porque pudo haber perdido los dos si los conservadores hubieran concentrado su votación en cuatro de los cinco

CUADRO VI.1. *Elección hipotética de cinco concejeros municipales con voto acumulativo*

Candidatos	*Partido Conservador (PC)*	*Partido Demócrata (PD)*	*Partido Liberal (PL)*
A	2020	*2400*	*2500*
B	2010	400	500
C	1980	600	950
D	1990	—	550
E	2000	—	200
TOTALES	10000	3400	4700

Candidatos	*Partido Liberal Democrático (PLD)*	*Partido Nacional (PN)*	*Partido Radical (PR)*
A	*2075*	300	*3000*
B	*2025*	600	240
C	—	1100	760
D	—	800	—
E	—	—	—
TOTALES	4100	2800	4000

NOTA: Número de electores: 5800; total de votos: 29000. Las cifras en cursivas indican las primeras cinco mayorías; esto es, los candidatos electos.

nombres presentados. El Partido Demócrata elige un representante; también fue acertada su estrategia, ya que si hubiera tratado de concentrar sus votos sólo en dos candidatos, no habría elegido a ninguno. El Partido Liberal, en cambio, tenía los votos necesarios para elegir a dos candidatos si no los hubiera dispersado tanto; elige sólo uno. Con un solo candidato, el Partido Nacional tenía posibilidades de elegirlo, pero dada la dispersión de sus votos todos se pierden. El Partido Radical elige a un candidato, quien obtiene la primera mayoría relativa a pesar de que la lista solamente consigue un penúltimo lugar en el número total de votos.

Por tanto, dadas las variaciones que se podían producir en los resultados con pequeñas diferencias en el número y distribución de los votos, el voto acumulativo exigía que los partidos hiciesen los cálculos más exactos posibles de cuántos votos disponían en cada lugar, y cuántos candidatos debían presentar (o en quiénes concentrar los votos). Este cálculo dependía de cuántas listas se presentaban y cuántos candidatos iban en cada una (o cuáles eran en realidad los candidatos en quienes las listas adversarias concentrarían la votación, ya que algunos candidatos podían ser presentados solamente con el afán de inducir cálculos erróneos en otros comandos de campaña). Estos cálculos podían variar de acuerdo con los pactos electorales que comúnmente hacían los partidos, intercambiándose apoyos mutuos de un lugar a otro.

Las elecciones después de la reforma de 1890

La tesis sostenida aquí —que la reforma electoral de 1890 sentó las bases para la creación de un proceso electoral con los requisitos mínimos para instaurar un régimen democrático— puede parecer aventurada dado que observadores contemporáneos y analistas posteriores han coincidido en encontrar toda clase de defectos en las elecciones de las décadas siguientes. Una de las dificultades de estos juicios es que suelen formularse desde la óptica de una concepción ideal de la participación electoral en una democracia. Según ella, las elecciones son el medio a través del cual los ciudadanos —personas informadas, conscientes del bien público y de sus propios intereses— expresan sus opciones político-programáticas ante los problemas del momento. Sin embargo, en la práctica las motivaciones individuales para votar

varían mucho de una persona a otra, desde quien lo hace para tratar de proteger sus intereses hasta quien lo hace para expresar una identidad colectiva o cumplir con lo sugerido o exigido por sus padres, familiares, superiores (patrones, notables, curas, etc.), o la ley, sin importarle demasiado el resultado. Otra dificultad común de estos juicios críticos es que asumen que la mayoría de la población debiera tener interés por la cosa pública y por lo tanto votar, con lo cual la abstención no se ve como el ejercicio de una libertad individual —la de no ir a las urnas— sino como una deficiencia de la democracia. Es más, muchos analistas presuponen que ciertas categorías de la población debieran votar por determinados partidos —en especial, los estratos populares, incluidos los campesinos, por la izquierda—. Si dicho voto no se materializa, se toma como evidencia de que los procesos electorales no son normales; es decir, de que el voto no ha sido producto de las preferencias de los electores sino de algún tipo de imposición o presión sobre ellos, cuando no del fraude. Entre otros problemas, esta visión privilegia demasiado la noción de que las divisiones políticas de toda sociedad son de clase. Hay otras dimensiones divisorias, entre las cuales se cuentan, en Chile, las producidas por el conflicto entre católicos proclericales y diversas variantes anticlericales.

Las supuestas deficiencias de los procesos electorales de comienzos de siglo se siguieron comentando en los mismos términos hasta las reformas electorales de 1958 y de 1962, que impusieron la cédula única y la obligación de votar. Con la repetición constante de los mismos argumentos descalificadores, dichas deficiencias pasaron con el tiempo a la categoría de verdades admitidas sin discusión, incluso a una especie de folclor político al tratarse del voto campesino, con lo cual la democracia chilena (de sufragio incompleto) en el fondo parece sólo muy cuestionablemente democrática. Aunque hay evidencias para cada deficiencia, hay que sopesarlas haciendo un razonamiento cuidadoso de sus implicaciones, teniendo en cuenta los resultados globales de las elecciones.

El problema que se le presenta al analista de la historia electoral es que la traza documental de las elecciones siempre va a contener material sobre las irregularidades suscitadas, al ser éstas las que inducen a los actores a hacer reclamaciones y comentarios. El desafío es saber distinguir los problemas mayores —que desvirtúan a tal punto el mecanismo electoral que no se puede decir que el régimen político sea democrático— de los problemas menores y no tienen, por tanto, ese

efecto. Curiosamente, en algunos casos, la crítica de los procesos electorales puede prestarse para conclusiones exactamente inversas a la que ofrecen quienes las formulan. Vimos un ejemplo de esto al citar la opinión aparentemente descalificadora de Julio Zegers. En lo que sigue presento una visión alternativa respecto de los principales defectos que los observadores y analistas ven en las elecciones del periodo.

El problema del tamaño del electorado

La ley electoral de 1890 no introdujo modificaciones que llevasen a expandir el tamaño del electorado. El número de personas que votó en las décadas siguientes continuó siendo bajo; el promedio fue del 4.6% de la población total (algo menos de una quinta parte de los hombres adultos) entre 1912 y 1932.[21] Lo exiguo del número se debió en gran medida al hecho de que no pudiesen votar las mujeres y los analfabetos (además de los enrolados en el ejército y la marina, los policías urbanos y rurales, los empleados domésticos y los menores de edad). Pero el electorado efectivo de la época era aún más pequeño de lo que debió haber sido, dadas estas exclusiones. Por ejemplo, siendo que los electores potenciales (los hombres adultos y alfabetos) eran casi 450 000 a comienzos de la década de 1920, sólo cerca de un 80% se inscribió en los registros, y tan sólo la mitad de éstos, unos 180 000, votó en las elecciones.[22] ¿Por qué la falta de interés del electorado con derecho al voto? La respuesta no es fácil. Una dificultad seria, que seguramente contribuía a disminuir el número de quienes se inscribían, era que los registros electorales continuaron abriéndose, al igual que antes de 1890, únicamente 10 días en el año anterior a alguna elección, y sólo entre las 10:00 y las 14:00 horas. Este plazo era tan breve que muchos electores potenciales que no estuvieran en alguna red de contactos políticos o no tuvieran mayor interés por la política ni siquiera se daban cuenta de que los registros estaban abiertos, o no podían llegar por diversas razones a apuntarse en ellos.

[21] Calculo el promedio tomando las cifras de Atilio Borón, "La evolución del régimen electoral", p. 432. Para estimar el porcentaje de hombres adultos supongo que las mujeres y los menores de 21 años constituyen mitades de la población total.

[22] Las cifras han sido redondeadas, tomando las elecciones de 1918, 1920 y 1921 como base. El alfabetismo en 1920 era de 50%, aunque menor entre los adultos. He hecho los cálculos usando las cifras de A. Borón, "Movilización política y crisis política en Chile (1920-1970)", *Aportes*, núm. 20, 1971, pp. 47 y 53.

Sin embargo, el abstencionismo de quienes se hallaban inscritos era incluso mayor que el de quienes no se inscribían. Es posible que este fenómeno se explique en parte por los tonos álgidos del debate político chileno, cuya clase política asumía posiciones dispares, y al alto grado de competitividad de los procesos electorales. Si a esto se agrega el hecho de que desde el siglo anterior solían ocurrir forcejeos, y a veces incidentes de violencia durante las votaciones, ello hacía que las elecciones fueran vistas como algo en lo que participaban solamente quienes se encontraban fuertemente comprometidos. El voto acumulativo, al premiar las campañas que mejor encuadraban a sus electores, no hacía más que confirmar esta impresión de las elecciones como un lugar de enfrentamiento entre grupos partidarios. En consecuencia, es plausible que quienes no tenían mayor interés por la política prefiriesen abstenerse. Avala esta interpretación el hecho de que la elección más reñida de la época, cuya campaña tuvo altos niveles de movilización popular —la presidencial de 1920—, fue una de las menos concurridas por los electores. Votaron 160 917 hombres, es decir, el 45.07% de los inscritos.[23]

La ley electoral de 1890 no alteró la heterogénea composición social del electorado. Es inusual que un electorado pequeño incluya un componente importante de electores de los estratos bajos, pero ésta era una característica del electorado chileno desde sus comienzos. Terminada la intervención electoral de los gobiernos, el requisito de saber leer y escribir no llevó a la formación de un electorado compuesto sólo de personas acomodadas, lo cual puede comprobarse en muchos testimonios contemporáneos. Un estudiante de leyes se quejó en 1900, en su memoria de prueba, de que había muchos que votaban sin tener el derecho de hacerlo porque apenas sabían firmar y no podían leer los diarios. Agregó, en son de crítica, que antes de las inscripciones se abrían unas muy "*sui generis* escuelas para adultos [...] en los grandes establecimientos industriales o en los grandes predios rurales i que constituyen verdaderas fábricas de improvisación de electores".[24] En otras palabras, después de 1890 los electores modestos siguieron llegando a las urnas sabiendo tan sólo firmar, aunque fuera en

[23] A. Borón, "Movilización política", p. 47.

[24] Juan Bautista González R., "Revisión de la lei electoral; o sea observaciones sobre algunos artículos de la Lei de Elecciones de 20 de agosto de 1890 con la reforma de 18 de febrero de 1896", memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago, 1900, pp. 17 y 31.

parte gracias a empresarios que generaron lo que venía a ser instrucción informal para adultos. Los líderes del movimiento obrero hicieron por su lado lo mismo, y en parte por eso nunca exigieron que se eliminase el requisito de saber leer y escribir. No era necesario. Según Luis Emilio Recabarren, fundador del Partido Comunista y figura central en la creación del movimiento obrero, en 1920, el 60% del electorado estaba compuesto por miembros de la Federación Obrera de Chile o personas en quienes tenía alguna influencia.[25] La izquierda chilena alcanzó la votación que tendría durante el resto del siglo XX —alrededor de un 25%— en la elección presidencial de 1925, cuando votaron sólo unos 260 278 hombres.[26]

El cohecho

Los observadores contemporáneos de las elecciones entre 1890 y 1925 indican que hubo un aumento en la compra de votos o cohecho. El memorialista citado seguramente se hizo eco de los comentarios de la época al escribir: "ayer era la intervencion oficial, resorte odiosísimo que por sí solo bastaba a burlar la voluntad del pueblo, el temible azote que asolaba el campo de la política chilena; hoi es la corrupcion electoral, con sus calamidades consiguientes, la causa principal del profundo malestar político que nos aqueja". Al decir "corrupción electoral" el autor se refería principalmente al cohecho, pero también agregaba males como "la venalidad, el caudillaje, los transfujios, el indiferentismo por la cosa pública, etc.". Señaló que había "electores que se venden a uno i a otro, i a cuantos encuentran dispuestos a comprarles su voto, sin que al fin de cuantos *[sic]* se sepa con seguridad por qué partido han votado".[27] Estas observaciones se prestan nuevamente a conclusiones que el autor no contempló: primera, si los propios electores tenían la culpa de los vicios que ocurrían, al prestarse a vender sus votos, eso quiere decir que nadie los obligaba a hacerlo, y segunda, si no se sabía si los electores cumplían o no con votar por la candidatura o lista que había comprado su voto, eso muestra que el procedimiento electoral daba garantías eficaces de ser secreto.

[25] El comentario aparece en una carta fechada el 14 de mayo de 1920, en Ximena Cruzat y Eduardo Deves (eds.), *Recabarren, escritos de prensa. Vol. 4, 1919-1929*, Santiago, 1987, p. 128.

[26] La izquierda se volcó hacia José Santos Salas, quien obtuvo 28.47% de los votos. Las cifras, en Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*, Santiago, 1992, p. 430.

[27] J. B. González, "Revisión de la ley electoral", pp. 19 a 21.

El cohecho siguió siendo uno de los principales vicios electorales en la óptica de analistas posteriores. Sin embargo, a diferencia de la percepción contemporánea del memorialista, el cohecho pasó a ser visto como una imposición sobre el elector, que era "controlado" en su acto electoral.[28] Los actores centrales de este vicio electoral pasaron a ser los agentes de las campañas que manipulaban el voto cautivo de hombres pobres quienes —por implicación— votarían de otro modo si no fuera por las circunstancias apremiantes en que se encontraban. Se supone que los agentes electorales vigilaban desde lejos a las víctimas del cohecho para que cumpliesen con votar según se les había instruido. Como no podían ver al elector en la cámara secreta, se fijaban en cuánto tiempo pasaba en la misma, si la posición o algún movimiento de los pies (que a veces podían verse por debajo de la cortina) correspondían a quien escribía algo o sólo llenaba un sobre con un voto marcado, etc. Este tipo de descripciones se repitió durante la primera mitad del siglo xx, con la suposición implícita de que eran tan comunes que los resultados electorales estaban viciados. El hecho de que los contemporáneos indiquen que la compra de votos se incrementó después de 1890 constituye un indicador del gran cambio ocurrido en las prácticas electorales: de una situación de intervención oficial se pasó a una de competencia electoral casi desenfrenada entre partidos. Lo que se creó (o generalizó por todo el país, porque ya existía en algunas ciudades) fue un mercado electoral, si bien en un sentido demasiado literal de la expresión, para las diferentes candidaturas.

¿Se alteran las preferencias electorales con la compra de votos? Si bien muchos comentarios condenatorios del cohecho dan a entender que sí, el que un elector reciba dinero por su voto no implica necesariamente que no esté votando por el o los candidatos que prefiere. Si alguien de escasos recursos va a votar por *x*, y descubre o ya sabe que la campaña de *x* ofrece dinero por el voto, es obvio que esa persona va a hacer todo lo posible por cobrar el dinero además de votar. No había obligación de votar, y el hacerlo podía involucrar gastos que el elector pobre debía medir. Si algún elector prefería votar por otro candidato, no hay por qué suponer que el dinero de *x*, si lo cobra, lo va a hacer cambiar necesariamente su intención de voto. Esto significa que el voto debía ser secreto, como afirma sin advertirlo el autor de la memoria arriba citada, de modo que los nuevos procedimientos esta-

[28] René Millar Carvacho, *La elección presidencial de 1920. Tendencias y prácticas políticas en el Chile parlamentario*, Santiago, 1981, p. 167.

blecidos por la ley de 1890, que garantizaban el secreto del sufragio, parecen haberse puesto en práctica. Si bien las campañas que basaban su estrategia en la compra de votos trataban de controlar el voto de quienes cohechaban —y sus agentes se atribuían el crédito por cualquier victoria electoral—, no es plausible afirmar que estas prácticas fueran tan generalizadas y seguras de forma que dicho "control" alterase siempre, y de forma sustancial, los resultados de todas las elecciones.

Además hay tres razones que desmienten que el cohecho pudiese tergiversar significativamente el resultado de las elecciones entre 1890 y 1925. La primera es que a pesar de que en cada elección era *vox populi* cuánto pagaban por los votos las candidaturas tales o cuales (salvo las del Partido Demócrata que no tenía los fondos necesarios), no cuesta mucho encontrar comentarios contemporáneos que indican que quienes más pagaban no siempre ganaban.[29] El dinero no aseguraba el resultado. La segunda razón es que el cohecho se realiza sólo cuando los sufragantes tienen opciones —cuando el mercado electoral es libre y competitivo—, lo cual significa que éstos generalmente van a tener preferencias (el cínico vendedor de votos que se vende al mejor postor es un personaje minoritario). Si todas las campañas recurren a la compra de votos, lo normal es que la mayoría de los cohechados voten finalmente por la lista o el candidato que prefieren, aunque a veces reciban menos dinero, o un bien tangible de menos valor, de lo que hubieran obtenido de otras candidaturas (puede suponerse minoritario el elector astuto que cobra de quien paga más y vota por otro). Los únicos candidatos en desventaja en este contexto de pagos generalizados serían los de partidos pobres, como el Partido Demócrata. Pero, ¿se explica su debilidad electoral porque no tenía fondos para recurrir al cohecho? Esto es muy dudoso; es mucho más probable que su debilidad fuera consecuencia de que había cuatro partidos importantes formados con anterioridad, con cierta presencia en los medios populares.

Y la tercera razón por la cual no puede sostenerse que el cohecho haya desvirtuado significativamente los resultados electorales es que éstos tienen una consistencia que se mantiene de una elección a otra. Entre 1894 y 1925, el Partido Conservador obtuvo en promedio 22% de

[29] Ramón Subercaseaux, *Memorias de ochenta años. Recuerdos personales, críticas, reminiscencias históricas, viajes, anécdotas*, Santiago, 1936, 2ª ed., t. II, p. 203.

la votación, un resultado de poca variación. El Partido Radical obtuvo un promedio de 18%, subiendo de niveles más bajos en la década de 1890 y manteniendo posteriormente un promedio constante de algo más de 20%. El Partido Demócrata logró un promedio nacional de 8%, que también se mantuvo consistente de una elección a otra. Todos los grupos liberales, incluidos los liberal-democráticos, captaron en promedio 36% de los votos entre 1890 y 1925, aunque su suerte individual fuera más cambiante que la de conservadores, radicales o demócratico de un año electoral a otro, principalmente porque a veces hubo tres grupos liberales (agregándose los doctrinarios). El único partido con resultados muy variables antes de desaparecer, después de 1912, fue el Partido Nacional, que era muy afín a los liberales, y por ello sus votos engrosaron las filas de los otros partidos liberales, pues las votaciones de los conservadores, radicales y demócraticos permanecieron constantes. Este traspaso indica una consistencia programática del electorado que desmiente lo que es dable esperar de tener una influencia decisiva el cohecho.[30] Si la compra de votos trastocase las preferencias, ¿por qué, por un lado, no fluctúan más los resultados electorales?, y por otro, al variar, ¿por qué lo hacen dentro de una tendencia similar o emparentada? ¿Puede deberse esa consistencia de los resultados a lo largo de unos 30 años a que los partidos destinan las *mismas proporciones de dinero al cohecho* de una elección a otra, asegurando trasvases de fondos entre partidos emparentados según lo requieran los avatares de la política? Esto no es plausible.

Es más, el aumento del cohecho (o de su percepción) en las décadas posteriores a 1890 podría estar relacionado con la institución del voto acumulativo en todas las elecciones. Ya expliqué que los líderes partidarios debían estimar del modo más exacto posible el número de votos que recibirían las candidaturas en cada comuna, y luego debían asegurarse de que sus electores concentrasen sus votos de un modo conveniente. En consecuencia, los electores debían seguir a pie juntillas las instrucciones de los jefes de campaña para que sus candidatos triunfasen, aunque lo más fácil era que llevasen a la mesa electoral un voto previamente marcado. Las "gratificaciones" en dinero o bienes a los sufragantes, según la expresión de quienes lo hacían, o el "cohecho" según sus detractores, debería juzgarse en este contexto. Le daban a los agentes de las candidaturas una oportunidad de contacto personal

[30] Los niveles de apoyo de los distintos partidos de la época, de una elección a otra, pueden consultarse en Urzúa Valenzuela, *Historia política*, pp. 342-347.

con los electores que les permitía tratar de asegurarse de que cada uno votase del modo necesario para producir el mejor resultado posible. En 1924, una ley electoral declaró la nulidad de la elección de cualquier candidato que hubiera empleado el cohecho, y estableció límites de gastos para las campañas electorales de diverso tipo.[31] En 1925, el voto acumulativo se sustituyó por el sistema D'Hondt, que no exigía cálculos tan complejos de parte de los estrategas electorales. La compra de votos en forma abierta disminuyó posteriormente.

El "control" sobre el voto campesino

El supuesto dominio absoluto de los propietarios rurales sobre el voto de sus dependientes constituye otra de las razones principales por las cuales muchos analistas descalifican las elecciones chilenas.[32] Como las zonas rurales —especialmente las del Valle Central y las de la provincia de Llanquihue— tendieron a favorecer al Partido Conservador, se supone que los campesinos estaban obligados por sus patrones a votar por los candidatos de ese partido, ya que de otro modo hubieran votado por candidatos del centro o de la izquierda. Los legisladores de 1890 instituyeron la nueva coreografía del voto secreto tratando explícitamente de impedir que los agentes electorales, tanto los del gobierno como los de empleadores de diverso tipo, pudiesen controlar el voto de sus subordinados. Entre estos últimos, como dijo el diputado liberal Acario Cotapos, se encuentran "los hacendados que disponen de gran número de personas [...] a su servicio". El diputado agregó que lo mismo ocurre con los dependientes de "establecimientos y empresas", a quienes "se los obliga a emitir sus sufragios [...] de manera que favorezcan las afecciones o simpatías de sus patrones". Terminó aseverando: "Queremos que esto concluya de una vez i que los ciudadanos, cualquiera que sea su color político, puedan en toda ocasión manifestar libremente sus aspiraciones i elegir sin presión alguna a sus representantes".[33]

[31] *Diario Oficial*, núm. 13 812, 26 de febrero de 1924.

[32] El observador que más enfatizó el dominio de los propietarios rurales sobre sus dependientes fue George McCutchen McBride, *Chile: Land and Society*, Nueva York, 1971, 1ª ed., 1936. Brian Loveman, *Struggle in the Countryside. Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*, Bloomington, 1976, repite la misma noción. Millar Carvacho, *La elección presidencial de 1920*, también presenta el voto campesino como cautivo.

[33] *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 26ª sesión ordinaria del 11 de junio de 1890, pp. 401-402.

El comentario de Cotapos acerca del control del voto de los dependientes se refiere tanto a los propietarios rurales como a otros empleadores. En cambio, los observadores posteriores han identificado este problema sólo en conexión con el voto del campo. Los sectores urbanos populares eran cohechados, pero a los campesinos supuestamente se les obligaba a votar de cierta forma. Esta percepción se debe a que entre los trabajadores urbanos y mineros el voto conservador era mucho más reducido, siendo mayor el de centro e izquierda. ¿Significaría esto que otras categorías ocupacionales pudieron sustraerse a la influencia de sus patrones con la nueva ley electoral, pero no los campesinos? ¿Por qué no? Sin embargo, no hay por qué suponer forzosamente que la población rural, especialmente la del Valle Central y de Llanquihue, no favoreció por largos años al Partido Conservador por preferencia más bien que por imposición. Las zonas mencionadas son las más fuertemente católicas del país, la primera por ser la del Chile colonial y la segunda por ser una zona de inmigración alemana católica. Siendo los campesinos y propietarios fervientemente católicos, no era extraño que apoyasen —como el resto de la población católica de la época a lo largo del país, tanto en las grandes ciudades como en otras partes— al Partido Conservador. Éste no era un partido agrario, sino de defensa de la visión y posiciones de la Iglesia. Desde esa óptica, el voto campesino de las zonas mencionadas era un voto totalmente normal, congruente con el voto conservador del resto de Chile.

No cabe duda de que muchos grandes propietarios tomaban parte activa en las campañas electorales. Solían reunir a la masa campesina en sus haciendas, y entre carreras de caballos, asados al palo, chicha y vino, presentaban a los candidatos, que aprovechaban la ocasión para hacer algún discurso y tener contacto personal con la gente. En más de algún caso, los campesinos se habrán sentido presionados a votar por el candidato preferido por sus patrones. Sin embargo, no se puede sostener que todos los votos campesinos fueran producto de la imposición. ¿Acaso los campesinos no tenían opiniones, pudiendo ser partidarios de los mismos candidatos favorecidos por los grandes propietarios? Y quienes prefiriesen a otros candidatos, ¿no podían ocultarlo aprovechando el secreto del voto?

No hay que olvidar, además, que la población rural estaba fuertemente estratificada, y quienes votaban bien pueden haber sido los que más se beneficiaban económicamente de la manera peculiar que asumían las relaciones de trabajo en el campo. El hecho de que había

que saber firmar, por lo menos, para ser elector, y ser residente (aunque sólo fuese por un mínimo de 20 días) en la subdelegación en la cual se hacía la inscripción, sin duda contribuía a conformar un cuerpo electoral rural compuesto por la población relativamente más instruida y estable. Nada indica, *a priori*, que dicha población no fuera también la más deferente con los grandes propietarios. Tampoco hay que olvidar que no era fácil para el campesino llegar hasta las urnas en las ciudades y los pueblos. Por tanto, los propietarios más politizados generalmente proporcionaban el transporte, sin costo alguno, a los campesinos que iban a votar. No hay que tener mucha imaginación para inferir que alguna selectividad habría en la decisión de quienes se beneficiarían de este viaje gratis, convertido en día de paseo y fiesta a las zonas urbanas. Con ello estaba de más "controlar" el voto de los campesinos que participasen.

Entre 1890 y 1930 hubo un gran éxodo de las zonas rurales hacia las urbanas y mineras. La sociedad chilena era predominantemente rural en 1890, pero ya en 1930 había mayoría en las zonas urbanas. Lo más probable es que hubo cierta autoselectividad política y religiosa en la población rural que se trasladó. La población campesina que más se identificaba con las opiniones y posiciones políticas de los grandes propietarios, incluida la población más fuertemente católica de las zonas donde predominaba el Partido Conservador, tendió a quedarse en el campo en mayor medida. Esto ayuda a explicar, además, el hecho de que las zonas mineras del norte fuesen tanto más proclives a los partidos anticlericales.[34]

Las irregularidades electorales de todo orden

Si bien la huella documental de una variada gama de irregularidades electorales es abundante, no hay que olvidar que la intensa competencia entre partidos a lo largo del país inducía a los jefes de las campañas a exigir revisiones de los resultados. Era fácil hacerlo, ya que la ley permitía formular, sin que nadie pudiese oponerse, toda suerte de reclamaciones en las actas de escrutinio. A esta traza documental de los vicios electorales hay que agregar los debates en el Congreso, que tenía que resolver si aceptaba o no los poderes de quienes aparecían como

[34] Para un análisis de las zonas de mayor y menor fuerza de distintos partidos, véase la obra clásica de Ricardo Cruz Coke, *Geografía electoral de Chile*, Santiago, 1952.

presuntos elegidos. No obstante, el hecho, que esta documentación esté disponible en Chile no significa que las elecciones de la época hayan sido menos correctas que en otros países. Más bien al contrario: las irregularidades y los fraudes electorales en el Chile de comienzos de siglo fueron tan denunciados, investigados y discutidos que es posible tener una medición relativamente exacta de sus dimensiones, cosa que no se podría asegurar respecto de otros países.

Aunque este material es fácilmente aprovechable, sólo Millar lo ha usado sistemáticamente en su estudio de la elección presidencial de 1920, que arrojó 179 votos para Arturo Alessandri y 175 para Ramón Barros Borgoño en el colegio electoral. Hubo muchas reclamaciones por irregularidades electorales, lo cual era de esperarse dada la estrechez del resultado y lo acalorado de la campaña. En consecuencia, el Congreso nombró un tribunal de honor compuesto de figuras imparciales designadas por ambas candidaturas, que examinó cada una de las reclamaciones. Después de este ejercicio, en que el tribunal estaba autorizado a eliminar a los electores del colegio electoral que a su juicio estuvieran inhabilitados para ejercer su voto dadas las irregularidades cometidas en su elección, el resultado varió sólo ligeramente: 177 votos para Alessandri y 176 para Barros Borgoño.[35]

Millar agrupa las reclamaciones en las categorías siguientes: suplantación de electores o de electores fallecidos; falsificación de escrutinios y de actas; negación por parte de ciertas juntas escrutadoras de contar los votos de mesas adversas a la mayoría; obstrucción deliberada del funcionamiento de algunas secciones o mesas al no presentarse los vocales de un bando a sabiendas de que el resultado les sería adverso, y presión con violencia de electores adversos (acusándolos de ser cohechados), impidiéndoles votar. La lista parece contundente, pero conviene ponerla en perspectiva: según se desprende del estudio de Millar, las irregularidades se produjeron sólo en 23 de las 325 comunas del país. Además, en las comunas afectadas los problemas se suscitaron sólo en algunas mesas y sólo en ocho se falsificaron las actas. Las reclamaciones dieron lugar a las correcciones mínimas indicadas. En otras palabras, esta competida elección no fue, en el fondo, tan irregular.

[35] Millar, *La elección presidencial de 1920,* pp. 162 y 174, con los resultados en el colegio electoral y tras las revisiones.

Conclusiones

La ley electoral de 1890 permitió el tránsito hacia una democracia, si bien de sufragio incompleto, desde un régimen básicamente autoritario. Anteriormente, el poder pasaba a manos de quienes eran favorecidos por la intervención que ejercían los gobiernos sobre el proceso electoral, pero después de 1890 las elecciones se convirtieron en el único medio a través del cual podían aspirar los líderes políticos a constituir los gobiernos, las cámaras legislativas y los poderes municipales. Las reformas electorales posteriores ampliaron el sufragio, cambiaron las modalidades de la administración del proceso electoral y alteraron el formato del voto, pero no tuvieron el efecto de iniciar este aspecto fundamental y definitorio de la democracia, el único que faltaba para que el régimen político chileno de fines del siglo XIX cumpliese los requisitos mínimos de esta forma de gobierno. La ley de 1890 fue diseñada por una mayoría parlamentaria que buscaba impedir la intervención oficial. Por eso, entre otros cambios, reforzó el secreto del voto estableciendo cámaras aisladas a las cuales los electores debían retirarse, y sobres estampados oficialmente en los debían poner las papeletas de voto. Esta coreografía del voto antecedió en unas dos décadas a la misma que se instaló en Francia, país precursor del sufragio universal masculino, en 1913.[36]

La democratización que ocurre a través de reformas —a pesar de alterar el modo como funcionan las instituciones políticas fundamentales— conserva muchos aspectos del sistema que modifica. Por eso las democracias que surgen de esta manera, y son más antiguas, es decir, decimonónicas, pueden parecer menos "democráticas", décadas después, en algunos aspectos que aquéllas, más nuevas, instaladas en pleno siglo XX. Estas últimas se ciñen a los diseños institucionales más avanzados al crear sus constituciones y su legislación fundamental. Así, Polonia, Austria y Checoslovaquia fueron los primeros países católicos, en 1919, en extender el sufragio a las mujeres, pero sus democratizaciones fueron todas impulsadas por la creación o recreación de sus Estados nacionales después de la Gran Guerra. Asimismo, hoy día ningún tránsito a la democracia es posible si no se establece un sufragio plenamente universal. Las inercias institucionales de las democra-

[36] Para un análisis de las deficiencias importantes en cómo se votaba en Francia, véase Alain Garigou, *Le vote et la vertu: comment les Français sont devenus électeurs*, París, 1992.

cias más viejas pueden ayudar a conservar por algún tiempo, a veces considerable, limitaciones o características que posteriormente pueden parecer antidemocráticas o simplemente absurdas.

La ley electoral de 1890, con lo avanzada que fue para la época, no escapó de esta generalización. No sólo mantuvo las prohibiciones del voto femenino y de los analfabetos, sino que preservó el papel —que ya tenían en la legislación anterior— de los mayores contribuyentes a las tesorerías municipales en la constitución de las juntas inscriptoras, receptoras, y escrutadoras. Esta característica puede parecer incompatible con una democracia, porque aparentemente abre la posibilidad de que las clases altas ejerzan una influencia desmedida sobre el proceso electoral. Pero no hay que olvidar que para los legisladores de 1890, al igual que para quienes idearon en 1869 esta forma de organizar la administración de las elecciones, lo más importante era hacerlo con personas independientes del gobierno, para no recurrir a funcionarios públicos. Tenían que encontrar otra fuente para designar personas que supieran redactar actas en forma clara y sumar correctamente. Las listas de contribuyentes a las tesorerías municipales, aun las de alumbrado y patentes, tenían la ventaja de proporcionar nombres, a lo largo del país, de personas que muy probablemente reunían estos requisitos.

El uso de estas listas para constituir la administración electoral no parece haber creado distorsiones significativas en el voto posterior a 1890.[37] Las elecciones eran competitivas, la posibilidad de introducir reclamaciones en las actas era fácil y las multas y condenas a quienes no se atuviesen a la ley eran onerosas. La idea de que la administración del proceso electoral respondía a una exigencia técnica y no política viene de los años posteriores a 1890. Conducir el proceso electoral era una carga cívica impuesta a unos 6 000 ciudadanos, no una oportunidad, salvo excepciones, para alterar los resultados. El hecho de que los registros estuviesen abiertos por un plazo tan breve también respondía al trabajo de los mayores contribuyentes para cumplir esta función. No se les podía exigir a personas no remuneradas por el Estado que mantuviesen el registro abierto por un periodo largo, por no decir todo el año.

Sólo a partir de 1925, al crearse un registro electoral que funcionó en forma permanente, los funcionarios públicos y notarios sustituye-

[37] Rueschemeyer *et al.*, *Capitalist Development*, p. 306, dicen lo contrario en observaciones con otros tantos errores historiográficos.

ron a los mayores contribuyentes en las tareas concernientes a la inscripción electoral, y personas elegidas al azar de nombres propuestos por dichos funcionarios pasaron a ocuparse de la recepción de sufragios y del primer escrutinio.[38] Sin embargo, la ley de 1925 insistió en que dichas personas de preferencia debían ser propietarias, profesionales o quienes pagasen el impuesto a la renta.[39] La democratización a través de reformas no genera saltos bruscos.

[38] Decreto Ley núm. 343, en el *Diario Oficial,* núm. 14 129, 17 de marzo de 1925, y Ley de Elecciones, en el *Diario Oficial,* núm. 14 279, 23 de septiembre de 1925.

[39] Artículo 34 de la ley 14 279 de 1925.

VII. LAS MUJERES CHILENAS Y LA CIUDADANÍA ELECTORAL: DE LA EXCLUSIÓN AL VOTO MUNICIPAL, 1884-1934

ÉRIKA MAZA VALENZUELA,
St. Anthony's College, Oxford University

LA PRIMERA VEZ QUE LA VOLUMINOSA LEGISLACIÓN ELECTORAL CHILENA mencionó a las mujeres fue para negarles explícitamente el derecho a votar. Dicha mención aparece en una ley promulgada en 1884 durante el gobierno anticlerical del presidente Domingo Santa María. Un nuevo inciso agregado al artículo 40 las incluyó entre las categorías de personas a quienes se les prohibía la inscripción, "aun cuando reunieran los requisitos" necesarios para votar.[1] Antes de que se aprobase esta ley, la negación del derecho a la ciudadanía activa de las mujeres era tácita, ya que —como argumentó el senador liberal Vicente Reyes— "está en conciencia de todos que las mujeres no gozan del derecho a sufrajio".[2]

La nueva ley electoral de 1884 prohibió el voto femenino después de que grupos de mujeres en varias ciudades intentaron inscribirse para votar en 1875, es decir, al año siguiente de que la ley electoral de 1874 hiciera extensivo el derecho de sufragio a todos los "ciudadanos" que supieran leer y escribir.[3] Las mujeres que se inscribieron pudieron hacerlo porque las juntas calificadoras de electores concluyeron que "la palabra *ciudadano* se emplea con referencia a los dos sexos, desde que ese es el sentido que tiene en el lenguaje natural i obvio [...] o gramatical", con lo cual la ley garantizaba "los mismos derechos políticos que el hombre".[4] La prohibición del sufragio femeni-

[1] *Diario Oficial,* 16 de enero de1884, núm. 2023.

[2] *El Estandarte Católico,* 8 de noviembre de1875, II, núm. 399, p. 2. El diario transcribe los debates parlamentarios día a día. Las citas en este artículo tienen la ortografía y el énfasis que se encuentran en los textos originales.

[3] Para una historia de la ley de 1874, véase J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile,* Buenos Aires, IDES, 1985.

[4] *El Estandarte Católico,* 16 de noviembre de 1875, II, núm. 406, p. 1. Los intentos de las mujeres por inscribirse para votar son analizados extensamente en Érika Maza Valenzuela, "Catolicismo, anticlericalismo, y la extensión del sufragio a la mujer en Chile", *Estudios Públicos,* núm. 58, 1995, pp. 157-161.

no se mantuvo hasta 1949, aunque una ley de elecciones municipales promulgada en 1934 le concedió el voto a las mujeres a nivel municipal.

Las primeras mujeres en rechazar los argumentos formulados en contra de la participación femenina en los asuntos políticos surgieron en 1865.[5] Desde las pioneras que se inscribieron para votar en 1875, muchas otras se manifestaron en favor del sufragio femenino, aunque quienes lo hicieron en forma más clara estuvieron ligadas a la Iglesia católica y al Partido Conservador. Los dirigentes de este partido fueron, además, los primeros que apoyaron públicamente la concesión del voto a las mujeres, y los primeros en presentar un proyecto de ley de sufragio femenino en la Cámara de Diputados en 1917.[6] Estas iniciativas no prosperaron porque los sectores anticlericales se opusieron a ellas por temor a los efectos políticos proconservadores que tendría la consiguiente ampliación del electorado. La idea de que había un vínculo entre las mujeres, la Iglesia católica y el Partido Conservador se estableció desde mediados del siglo XIX, dada la movilización política de grupos de mujeres en las controversias sobre la relación de la Iglesia y el Estado. Así, en una carta del 3 de julio de 1865, el ministro Santa María ya se refería a "los clérigos y las mujeres" como opositores a todo cambio.[7]

El electorado se dividía en porciones relativamente iguales en muchas de las contiendas electorales posteriores a 1894. De los cinco presidentes elegidos entre ese año y 1920, tres lo fueron después de que el Congreso decidiera la elección, ya que hubo un virtual empate en la votación.[8] Lo mismo ocurrió después de elecciones parlamentarias y municipales en muchos distritos, como consecuencia de los pactos electorales entre los partidos. En estas divisiones, los conservadores siempre figuraban en un sector, y los radicales, caracterizados por ser los anticlericales más consistentes, en el otro.[9] Frente a este equilibrio, cualquier expansión del pequeño electorado que hacía uso del derecho de sufragio podía ocasionar alteraciones significativas. Darle el

[5] Véase *El eco de las señoras de Santiago*, julio-octubre de 1865.

[6] Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, t. I, sesión del 25 de octubre de 1917, pp. 56-61.

[7] "Cómo se dictó la ley interpretativa del antiguo artículo 5 de la Constitución", *Revista Chilena*, núm. 1, abril de 1917, p. 95.

[8] Véase Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política de Chile y su evolución electoral. (Desde 1810 a 1992)*, Santiago, 1992, p. 333. No se incluye entre los cinco presidentes electos el que asumió en 1910, ya que lo hizo después de un acuerdo entre todos los partidos.

[9] Para una discusión de las coaliciones políticas de la época, véase J. S. Valenzuela, "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, núm. 58, otoño de 1995.

voto a las mujeres hubiera significado (dada la tasa de alfabetismo levemente inferior entre ellas) casi duplicar el tamaño del electorado con personas en su mayoría favorables al sector clerical, según la apreciación de los observadores.

Este capítulo documenta la posición provoto femenino asumida tempranamente en Chile por los dirigentes del Partido Conservador y la prolongada reticencia de los políticos anticlericales, tanto liberales como radicales, para permitir una reforma electoral al respecto. Es importante aclarar este asunto porque una extensa bibliografía atribuye el retraso del sufragio femenino en los países católicos a los efectos de la concepción católica y tradicional del papel de la mujer en la sociedad. Dicha bibliografía señala además, con asombrosa unanimidad, que fueron los sectores anticlericales y protestantes en los países católicos los que propiciaron el sufragio femenino.[10] El hecho de que los países protestantes le otorgaran, en general, el voto a la mujer antes que los católicos, y que las corrientes más conocidas del feminismo contemporáneo asuman posiciones en cuanto al divorcio, la anticoncepción y el aborto que la Iglesia rechaza, le dan cierta validez a esas preconcepciones. La historiografía chilena no ha valorado debidamente esta posición de los dirigentes conservadores, y ha presentado, al contrario, a los sectores anticlericales como los impulsores del sufragio femenino. Eso se debe a que las leyes que otorgaron el voto a las mujeres en las elecciones municipales y, posteriormente, en las nacionales, fueron promulgadas por gobiernos dirigidos por un presidente liberal y radical respectivamente.[11] Asimismo, otras reformas importantes, como el permitir la entrada de las mujeres a la universidad en 1877, y la derogación en 1925 y 1934 de los aspectos más notorios de su desigualdad respecto de los hombres en el Código Civil, fueron aprobadas por ministros y legisladores anticlericales. No obstante, lo que los analistas omiten es que los conservadores también estuvieron en favor de todas estas medidas, y además propiciaron el sufragio femenino desde mucho antes que los líderes anticlericales. Este capítulo concluye con las razones por las cuales surgió la idea en círculos anticlericales durante la década de 1920 y se decidió otorgarle el voto municipal a las mujeres.

[10] En especial Richard J. Evans, *The Feminists: Women's Emancipation Movements in Europe, America and Australasia 1840-1920*, Londres, 1977.

[11] Claude G. Bowers, *Chile through Embassy Windows: 1939-1953*, Nueva York, 1958, pp. 147-148, para un ejemplo de cómo un analista le da crédito de haber propiciado el sufragio femenino a un presidente liberal, Arturo Alessandri, por el solo hecho de que la medida fue aprobada durante su gobierno.

Cabe destacar que el proyecto de ley de los conservadores en 1917 les concedía el sufragio pleno.

El Partido Conservador y el sufragio femenino

Abdón Cifuentes (1836-1928), ministro, parlamentario, católico ferviente y destacado dirigente del Partido Conservador, fue el primero que abogó públicamente por la extensión del sufragio a la mujer en Chile.[12] Dado que Cifuentes leyó su discurso el 16 de agosto de 1865, debe considerársele como uno de los pioneros mundiales de esta iniciativa. En su discurso, presentado en Santiago en la Sociedad de San Luis, abordó el tema desde un punto de vista legal, religioso-filosófico y político. Refiriéndose al artículo 8° de la Constitución de 1833 que estipulaba que "son ciudadanos activos con derecho a sufragio los 'chilenos'", Cifuentes inició su análisis preguntando si "la palabra chilenos ¿comprende los dos sexos?" En seguida aclaró que "si se atiende al uso común del lenguaje, es evidente que la voz chileno, como la de individuo, como la de hombre, en jeneral, comprende a los dos sexos. Para nosotros, pues, la palabra empleada por la Constitución comprende al hombre i la mujer; dentro de esa palabra cabe el derecho electoral de la mujer". Las juntas calificadoras hicieron eco de este argumento en 1875 para inscribir a las mujeres que trataron de ejercer su ciudadanía electoral.

En cuanto a las razones religioso-filosóficas, Cifuentes cuestionó que hubiera alguna base en la tradición cristiana para negarle el derecho de actuar en la esfera pública a las mujeres. En sus palabras: "Si en nombre de la religión i de la razón, si en nombre del cristianismo i de la filosofía proclamais la existencia del alma, en esta mitad del jénero humano: [...] ¿Dónde está la lei natural que condena a la mujer al ostracismo perpétuo de los negocios públicos a que la tiene condenada la lei humana?" Y sobre la organización política del Estado, Cifuentes señaló que había una inconsistencia entre el hecho de que a las mujeres se les imponían obligaciones pero no se les permitía participar en su determinación.

[12] Para un análisis del pensamiento y la actividad de Abdón Cifuentes, véase Alfredo Riquelme Segovia, "Abdón Cifuentes frente a la laicización de la sociedad. Las bases ideológicas", en Ricardo Krebs, Sofía Correa *et al.*, *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la Iglesia y el Estado en Chile, 1875-1885. Seis estudios*, Santiago, 1981. Sin embargo, Riquelme inexplicablemente no capta el hecho de que Cifuentes fuera un decidido partidario del sufragio femenino.

> Si el órden político —dijo— puede perjudicarlas como a cualquier hombre, ¿con qué derecho les cerrais las puertas de la legalidad para que se defiendan i procuren su remedio en el mismo terreno político en que son dañadas? A la mujer le imponeis contribuciones: la mujer las paga; pero le prohibis mezclarse en la inversion del tributo que desembolsan.

Por tanto, indicó el político conservador, el derecho electoral de la mujer, "de la mitad del jénero humano", es "cuestion importantísima de justicia, cuestion capital de democracia, cuestion de civilización".

Cifuentes concluyó con toda la fuerza de su convicción diciendo que "es para nosotros claro, evidente, incuestionable que en la mujer existe, como en el hombre, el derecho de tomar parte en la dirección de la cosa pública, es decir, el derecho electoral. No hai principio alguno que se oponga a ello. El ejercicio de este derecho puede estar mas o ménos reglamentado o restringido, según los tiempos i lugares; pero la existencia del derecho nos parece innegable". Cifuentes expresó sus deseos —no cumplidos— de que "Chile hiciese adelantar el nuevo dia de la redencion política, es decir, de la redencion completa de la mujer. Leamos pronto en el oscuro porvenir la fórmula de la futura civilización, para no ser los rezagados del progreso".[13] Cifuentes volvió a reiterar su prosufragismo al responder en 1920 a una "encuesta sobre el sufragio femenino" publicada por la *Revista Chilena*. Señaló que fue partidario del voto "antes que se soñara en ninguna parte del mundo otorgarles este derecho a las mujeres, pues lo preconicé [...] el 16 de agosto de 1865 [...]". Aclaró además que el derecho del sufragio femenino debía tener "la misma extensión que se concede a los hombres". Frente a la pregunta de cuál sería el efecto político de esta ampliación del sufragio, señaló que "un medio siglo atrás creo habría sido favorable a los conservadores; hoy lo dudo mucho".[14]

Esta "encuesta" de la *Revista Chilena* fue realizada tres años después de que la bancada del Partido Conservador en la Cámara de Diputados presentase su proyecto de ley de sufragio femenino. El proyecto fue leído por el diputado Luis Undurraga, quien citó en forma extensa el antiguo discurso de Cifuentes en su exposición de motivos.

[13] *Colección de Discursos de Don Abdón Cifuentes*, Santiago, 1897, t. I, vol. 3 de la Biblioteca del Partido Conservador de Chile. Las citas en el texto se encuentran en las pp. 138, 141, 142, 144, 145 y 158, respectivamente.

[14] Paulino Alonso, "¿Es conveniente en Chile conceder a las mujeres el derecho de sufragio?", *Revista Chilena* núm. 31, 1920, p. 67.

Undurraga subrayó además que debía instituirse la plena "igualdad de derechos públicos" entre hombres y mujeres, reformándose también el Código Civil para lograrla.[15] El proyecto nunca se puso en tabla para su discusión. Los conservadores seguían siendo una minoría en el Parlamento entre 1912 y 1924, con una representación de 26 diputados de un total de 120,[16] y aunque formaban mayorías con otras bancadas al legislarse sobre otros temas, fueron los únicos en apoyar el sufragio femenino. La historiografía que menciona la presentación de este proyecto del Partido Conservador insiste en que fue una idea minoritaria de la "facción joven" del mismo, como si no representase el sentir del partido como tal.[17] Eso no corresponde a la evidencia existente; ¡el propio Cifuentes ya tenía a la sazón 81 años de edad!

Otro diputado conservador de la misma legislatura donde se presentó el proyecto, Ricardo Salas Edwards, ex ministro de Hacienda, también fue un decidido defensor del sufragio femenino —aunque no aparece como firmante del proyecto de ley—. En un discurso pronunciado a finales de 1919 (que no he visto citado en fuente secundaria alguna), Salas hizo un detallado examen de todos los aspectos concernientes al voto de las mujeres, que tiene el valor de ser uno de los juicios más claros sobre el tema. Salas leyó su ponencia en el exclusivo Club de Señoras de Santiago —formado principalmente por mujeres que tenían vínculos estrechos con dirigentes políticos liberales— en una sesión conjunta con la Liga de Damas Chilenas, que reunía a mujeres asociadas a la Iglesia y al Partido Conservador.[18] Salas supuso que todas las mujeres que lo escuchaban estaban a favor del sufragio femenino, y expresó el deseo de que sus oyentes, a quienes veía como "un grupo escogidísimo del elemento directivo de vuestro sexo", trabajasen para "apresurar su advenimiento". En otras palabras, el propósito del discurso de Salas era proporcionar a las mujeres mayores

[15] La exposición de motivos y el proyecto mismo aparecen en Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, 25 de octubre de 1917, pp. 56-61. E. Maza Valenzuela, "Extensión del sufragio...", pp. 147-151 y 163-172, analiza dichas actividades y sus conexiones con la política de la época.

[16] Los nombres de los diputados conservadores se encuentran en *Partido Conservador. XIV Convención Nacional 1947. Notas históricas 1823-1947*, Santiago, 1948.

[17] Véanse Edda Gaviola A., Ximena Jiles M. *et al.*, *Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del movimiento femenino chileno 1913-1952*, Santiago, 1986, p. 36; y Asunción Lavrín, *Women, Feminism, and Social Change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*, Lincoln, 1995, p. 288, quien seguramente toma esta noción de la fuente anterior.

[18] Ricardo Salas Edwards, *La futura acción política de la mujer. Conferencia leída por el autor ante la Liga de Damas y en el Club de Señoras de Santiago*, Santiago, 1920. Las citas están tomadas de las pp. 4-16, 18, y 20-21.

elementos de juicio para rebatir más eficazmente a quienes se oponían, incluso en sus propias casas, al sufragio femenino.

Después de referirse al avance de los derechos políticos, sociales y civiles de las mujeres en el mundo, y a cuánto habían progresado en Chile cultural, social y económicamente gracias a sus mayores oportunidades educacionales y de trabajo, Salas concluyó que no había ya duda alguna sobre la "capacidad intelectual" de la mujer y su "independencia". El uso de estos términos, especialmente el último, era significativo porque la supuesta falta de independencia, según las estipulaciones del Código Civil, se había empleado repetidamente como argumento para postergar el sufragio femenino. Salas se refirió luego al progreso de la democracia en Chile, diciendo que es "cada vez mayor la proporción de los habitantes que intervienen en la constitución de los poderes públicos", siendo "ciudadanos electores la mayoría de los varones hábiles de edad". Señaló que ésta era consecuencia de "la natural evolución democrática que estamos viendo realizarse en Chile", y que la misma fuerza democratizante estaba vertiéndose en favor del sufragio femenino. Esta última medida era "de trascendental importancia, como que vendría a duplicar el número de las personas que actúan en la vida política".

Salas subrayó tanto la injusticia como el empobrecimiento de la democracia al negársele los derechos de sufragio a la mitad de la población. Lo hizo invitando a sus oyentes a pensar en un país donde solamente los terratenientes, o los obreros, o los ancianos, o los jóvenes pudiesen votar. La primera de estas posibilidades sería una "provocación a la revuelta social"; la segunda no sería sino el ideal de los bolcheviques; la tercera equivaldría a estar "viviendo en un museo histórico", en tanto que la cuarta sería estarlo en un país con demasiados "ímpetus reformistas y novedosos". De estos ejemplos hipotéticos Salas concluyó que una democracia debía contar con las contribuciones de toda su población en calidad de ciudadanos. Cada uno hace una diferencia al participar en la vida política del país.

Las mujeres también harían una diferencia significativa, porque sus "características sicológicas no son opuestas, a Dios gracias, a las del hombre, pero *sí diversas*". Con ello Salas indicó:

> A los que os digan que ningún cambio se manifiesta en un estado con el derecho político de la mujer, pues las tendencias son idénticas y ya estáis representadas vosotras por el hombre como madres, como hijas, como es-

posas o como hermanas, decidles que votaréis entonces vosotras por ellos y veréis como los hombres se desdicen en el acto de su argumento.

Sin embargo, Salas agregó que las mujeres no buscan ser antagónicas a los hombres.

La experiencia [...] demuestra que la mujer no forma un partido político exclusivo, sino que se distribuye entre las antiguas agrupaciones. Su acción se ejerce por vías tan naturales como las de los ancianos o jóvenes de que hablábamos, que no figuran por ser tales en ningún círculo propio, sin que por eso deje de pesar eficazmente su opinión en la balanza pública.

Las mujeres modifican las posiciones de las organizaciones en las cuales actúan, "pero jamás desplegándose en fila frente al hombre".

Según Salas, la acción benéfica de las mujeres se había manifestado en los países donde habían votado durante años en elecciones locales. En Chile, la influencia femenina haría que mejorasen las habitaciones, la salud e higiene públicas, y se cumplirían mejor las reglamentaciones antialcohólicas "que nuestros alcaldes no cumplen". Los mismos beneficios se manifestarían en el plano nacional. En especial, Salas conjeturó que si las mujeres hubieran tenido el derecho a voto desde "que en el siglo pasado comenzó la era del industrialismo", "la cuestión social" no hubiera surgido, y "el problema obrero que de ésta se deriva y que hoy llega a una violenta crisis, tal vez no existiría". Eso porque "la fibra sentimental de la mujer le habría hecho comprender, con mayor oportunidad que a nosotros los hombres, todo lo que encierra de justicia el clamor del pueblo obrero [...] favoreciendo poco a poco la implantación de un régimen económico más lleno de justicia y moralidad y más impregnado de caridad social". Por un sistema económico más ecuánime Salas quería decir, en especial, "la reglamentación justa del trabajo y la implantación del régimen de participación del obrero en los beneficios de la industria". Para realizar todos estos objetivos las mujeres debían tener la ciudadanía activa, ya que "¡cuán cortos quedan [...] los medios de simple propaganda y de la acción privada que poseéis!"

Salas se refirió a la oposición al sufragio femenino que partía de la suposición de que las mujeres, al tenerlo, iban a "descuidar la misión fundamental que la naturaleza os dió en la familia y en el hogar". Consideró "ridículo el temor de que por la circunstancia de que las mujeres chilenas fueran a contribuir cada tres o cinco años a seleccionar

sus gobernantes en las urnas [...] fuera a sufrir la crianza o la educación de los hijos, o la correcta atención de los hogares". Asimismo, no todas las mujeres se interesarían por igual en la cosa pública, aunque "su buen sentido las hará ver con rapidez el lado moral de una cuestión". Sin embargo, previó que algunas tendrían interés en involucrarse en la política no sólo mediante el voto, sino también convirtiéndose en concejales o incluso en legisladoras, y de ello "no puede esperarse sino beneficios para el buen ambiente de nuestros debates parlamentarios".

A quienes tratasen de asustar a las mujeres diciéndoles que si se involucraban en los asuntos públicos iban a ser menos atractivas a los hombres, habría que decirles, según Salas, que sucedería todo lo contrario, porque en ese caso "ya no es ella un ser que jamás opina sobre los tópicos de bienestar público, preocupado sólo de artísticas frivolidades, sino la verdadera compañera que entra a vivir su misma vida intelectiva"; habría así más "afinidades físicas, morales e intelectuales, completando y dignificando la condición del amor". Salas concluyó su exposición subrayando que las mujeres facilitarían la formación de gobiernos comprometidos con el interés nacional y con mayorías parlamentarias fuertes. La razón por la cual no se producían esas mayorías era el conflicto político-religioso. Salas dio por sentado que la mayoría de las mujeres apoyaría candidatos favorables a la influencia de la religión en la sociedad. Eso inclinaría la balanza política, ya que la mayoría de los liberales adoptaría la misma actitud en vez de acudir "al toque de tambor del viejo doctrinarismo irreligioso". Las mujeres también impondrían en la política el sentido de tolerancia que habían practicado en sus hogares con sus padres, maridos e hijos anticlericales, lo cual también haría que el conflicto político-religioso disminuyese. Así, los partidos podrían enfocar su atención a los problemas nacionales en forma más eficaz. Naturalmente, esta argumentación estaba destinada a fortalecer las posiciones antisufragistas de los políticos más anticlericales, quienes se verían perjudicados con el éxito del tipo de coalición liberal-conservadora prevista por Salas.

La razón para citar extensamente esta conferencia de Salas es mostrar que el prosufragismo del Partido Conservador, a finales de la primera Guerra Mundial, tenía expositores que lo fundamentaron en forma acuciosa y profunda. No era ésta, por lo tanto, la expresión lisonjera de una minoría, juvenil o no, ni un vano saludo a la bandera del sufragismo femenino por una bancada que sabía que su proyecto iba a ser rechazado y que no perdía nada con presentarlo. Además, estas

mismas actitudes prosufragistas se encontraban plenamente expresadas por las mujeres ligadas a la Iglesia y al Partido Conservador. En un Congreso Mariano Femenino celebrado en julio de 1918 por la Liga de Damas, hubo voces que se manifestaron a favor del sufragio femenino —nadie en contra—. Tanto Rosa Rodríguez de la Sotta como Isabel Irarrázabal de Pereira fueron claras partidarias de este derecho. Esta última dijo: "proclamo con todas las fuerzas de mi alma que deberíamos por justicia tener esa facultad, pues somos seres conscientes tal como el hombre y sufrimos y *sé nos hace sentir el peso de las leyes que ellos votan*".[19]

La figura más notable del feminismo católico fue Adela Edwards de Salas, una de las fundadoras de la Liga de Damas y concejal por Santiago tras ser elegida con la votación más alta del país en la elección de 1935, la primera en que participaron las mujeres. De su prosufragismo no hay duda. En un libro publicado en 1929 sostuvo que "no debe negarse como hasta ahora, el derecho al sufragio a la mujer para que pueda defenderse". Llegó a esta conclusión después de constatar que a las mujeres no se les pagaba el mismo salario por desempeñar el mismo trabajo que los hombres, y que la reglamentación vigente no impedía la corrupción de las menores. "¡Cómo se palpa en todo —escribió— que las legislaciones son exclusivamente hechas por los hombres!"[20] En una entrevista a un semanario noticioso en 1935, explicando las razones de su candidatura, dijo que "faltaban leyes para la mujer [...] y si existían, eran burladas por los encargados de hacerlas cumplir. Para establecer una situación de equivalencia, no existe sino un medio y es el que propiciamos: que la mujer obtenga, al igual del hombre, la plenitud de sus derechos civiles y políticos".[21]

Los partidos anticlericales y el sufragio femenino

Después de que la legislatura más anticlerical del siglo XIX, en 1884, excluyese explícitamente a las mujeres del derecho al sufragio, los dirigentes de los partidos anticlericales continuaron oponiéndose al sufra-

[19] *Relaciones y documentos del Congreso Mariano Femenino*, Santiago, 1918, p. 279. Para las expresiones de Rodríguez de la Sotta, véase p. 5.

[20] Adela Edwards de Salas, *Memorias de la Cruz Blanca, 1929. Sociedad con personería jurídica y cuya finalidad es proteger a la mujer y redimir a la mujer por la mujer*, Santiago, 1929, pp. 19-20.

[21] *Zig-Zag*, 5 de abril de 1935, núm. 1567.

gio femenino. No querían que la llamada "reserva femenina" del Partido Conservador, según la expresión del diputado liberal Isidoro Errázuriz,[22] se manifestase en detrimento suyo en las elecciones. Era evidente durante las controversias político-religiosas del siglo XIX que los conservadores podían contar con las firmas de miles de mujeres en apoyo a sus posiciones, en tanto que los radicales y liberales obtenían en el mejor de los casos algunos cientos.[23] Esta diferencia entre el sector católico y el anticlerical refleja el hecho de que este último excluía a las mujeres de la vida pública mucho más de lo que sucedía en el sector católico y conservador. Cristián Gazmuri subraya que las asociaciones clave del segmento anticlerical, es decir, los clubes políticos, las logias masónicas y las compañías de bomberos, creaban una modalidad exclusivamente "masculina" de "sociabilidad" y de "beneficencia".[24] En cambio, la separación entre hombres y mujeres era mucho menos pronunciada en las organizaciones de beneficencia y otras ligadas a la Iglesia, y las ceremonias religiosas incluían a ambos sexos a diferencia de lo que sucedía en los ritos masónicos.

Por la misma razón, las organizaciones de mujeres anticlericales (desarrolladas más tardíamente que las católicas) fueron más exclusivamente femeninas e independientes de otras instituciones dirigidas por hombres (como la Iglesia). Una de las primeras organizaciones de este tipo surgió en 1877, dirigida por Lucrecia Undurraga viuda de Somarriva. Su finalidad fue apoyar el progreso educacional y la instrucción de la mujer después de que el ministro liberal Miguel Luis Amunátegui, respondiendo a peticiones reiteradas durante cuatro años de educadoras de colegios secundarios privados de niñas, decretó en 1877 la admisión a la Universidad de Chile de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres. Este decreto tuvo como consecuencia la expansión de la educación secundaria estatal y laica de niñas y el aumento del número de mujeres profesoras. La membresía de las organizaciones anticlericales se derivó en buena medida de las nuevas

[22] Ricardo Donoso, *Las ideas políticas en Chile*, Santiago, 1967, p. 161, cita la expresión de Errázuriz.

[23] Es lo que sucedió, por ejemplo, durante la discusión de la abolición del "fuero eclesiástico" en 1874, en que el diario oficial anticlerical *El Ferrocarril* juntó 200 firmas, *El Estandarte Católico*, I, 104, 19 de abril de 1874, p. 2. En cambio, en 1883 más de 17 000 firmas de mujeres apoyaron la oposición del Partido Conservador a la ley de matrimonio civil, *Cámara de Senadores*, sesión 19ª, extraordinaria, 25 de diciembre de1883, p. 326.

[24] Cristián Gazmuri, *El "48" chileno. Igualitarios, reformistas radicales, masones y bomberos*, Santiago,1992. Véase también Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. I, t. I: *La sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-1920)*, Santiago, 1981, pp. 60-63.

generaciones de profesoras y otras profesionales egresadas de la Universidad de Chile.

Son pocas las declaraciones o escritos de líderes anticlericales que expresan una oposición tajante y razonada al sufragio femenino. En general, la oposición a este sufragio se manifiesta de manera más velada. La más común es la de quienes se expresan a favor de la medida, agregando empero que debería concretarse en el futuro, ya que primero son necesarias ciertas condiciones, como extender la educación no religiosa de la mujer y aumentar la "independencia" de las casadas frente al marido mediante reformas al Código Civil. Por eso es excepcional el juicio negativo frente al sufragio femenino expresado en un libro publicado en 1913 por el entonces joven José Maza Fernández, quien sería un líder destacado del Partido Liberal en la primera mitad del siglo XX.

Luego de referirse a las controversias sobre el voto femenino en los países más avanzados, Maza escribió que "la cuestión del voto femenino dista mucho todavía de una solución teórica o práctica que sea generalmente aceptada [...] Nadie puede negar que gran número de mujeres podría tener mejor preparación intelectual i moral que muchos hombres; pero ¿basta eso sólo?" La respuesta a esta pregunta era en su opinión negativa, ya que "el derecho a la ciudadanía activa es el máximo de los derechos a que puede aspirar el individuo; pero ese derecho político no se consigue aisladamente, él trae consigo, ademas, un sinnúmero de obligaciones de las cuales no podria desprenderse un ciudadano porque son inseparables de ese derecho político". Como las mujeres no asumirían las mismas obligaciones que los hombres —por ejemplo, el servicio militar— Maza concluyó (basándose en Spencer) que "el día en que las mujeres obtuvieran iguales derechos políticos sin someterse a idénticas obligaciones, su posición sería de superioridad i no de igualdad".

Además de producirse una desigualdad para los hombres si se diera el sufragio a la mujer, otras razones "no menos importantes" desaconsejaban, según Maza, esta medida. En sus palabras, "la mujer dentro de la sociedad, en el hogar i en la familia principalmente, tiene funciones importantísimas que desempeñar en las cuales no puede ser reemplazada por el hombre, del mismo modo que éste no puede ser reemplazado por ella en las que son propias de su sexo o de su constitución". Y queda claro que la esfera política es un reducto masculino, ya que

> la práctica de la política, tal como se ejercita en todos los paises del orbe, obliga a transijir con ciertas bajezas que el temperamento esencialmente delicado de la mujer no podría tolerar sin degradarse. El cohecho [...] por ejemplo, no se limita al simple pago de tantos pesos por el voto; tambien es cohecho, aunque se le dé otro nombre especial, la serie de promesas, adulos i complacencias anteriores i posteriores a la elección. Además, i ya en el puesto mismo de representante o de mandatario, se sigue cohechando en cada momento para asegurar la reelección o para obtener ciertas ventajas políticas, i esta nueva forma de cohecho, que toma diversos nombres, a fuerza de ser mas íntima, mas amigable, es también más vergonzosa aunque más oculta. ¿Debe la mujer llegar a competir en esas circunstancias? I, si llegara a hacerlo ¿podria dejar de introducirse en el rodaje de la práctica electoral, i dejaría de aportar nuevas formas de cohecho denigrantes para su condición, desmoralizadoras de la sociedad i desorganizadoras de la familia y del hogar?

Por lo tanto, Maza concluyó que

> del mismo modo [que] la mujer i el hombre desempeñan separadamente sus funciones sin que se pueda tildar a las unas de superiores i a los otros de inferiores, i juntos, reunidos en la humanidad completan i dan cima a su papel.¡Pretender invadirse mutuamente sus funciones, so pretexto de desigualdad, es como si el oxíjeno pretendiera ser hidrójeno![25]

Paradójicamente, la historiografía atribuye al pensamiento de la Iglesia y del Partido Conservador, y no a liberales y radicales, la noción de que la mujer no debe votar porque eso interferiría con su papel doméstico y afectaría su temperamento supuestamente más delicado y vulnerable.

Las voces de las mujeres más ligadas al sector anticlerical parecieron compartir la reticencia de sus congéneres masculinos respecto de las consecuencias que podría tener el sufragio femenino, porque ninguna lo exige en forma clara. Martina Barros de Orrego, quien escribió en 1872 un prólogo extenso a su traducción de *The Subjection of Women,* de John Stuart Mill, indicó que lo que la mujer "quiere, lo que ella necesita son sus derechos sociales" y no "los derechos políticos", y que "se puede reconocer los unos sin sancionar los otros".[26]

[25] José Maza, *Sistemas de sufrajio i cuestion electoral,* "Biblioteca del Centro de Estudiantes de Derecho", publicación núm. 2, Santiago, 1913. Maza dedica este libro al Centro de Estudiantes de Derecho y al Centro Liberal.

[26] Martina Barros Borgoño, "Prólogo", *La Revista de Santiago,* II (872-873), p. 124. El prólogo y la traducción fueron traducidos sucesivamente en esta revista.

Este juicio llama la atención, ya que se realizó siete años después del discurso pronunciado por Abdón Cifuentes en el que pide los derechos electorales para la mujer. Su juicio sorprende, ya que Barros rechazó al mismo tiempo todos los argumentos empleados para negarle el voto a la mujer por considerarlos ofensivos e hierentes. En sus palabras,

> si se pretende negarle esos derechos porque se la cree incapaz de ejercerlos, si se le dice que ella ni por su educación, ni por su intelijencia puede pretender el derecho de elejir quien la represente i la dirija en el movimiento político de su patria, detras de ese pretesto hiriente ella verá la injusticia i la inconsecuencia, se sentirá herida sin sentirse convencida [...] Si se le niegan esos derechos porque solo se la cree capaz de ser un instrumento inconciente de la voluntad ajena, en esa pretendida razón solo verá una ofensa y falta de lógica. Si su opinión es siempre el éco de la opinión de un hombre ¿qué importa que ella la manifieste? Será lo mismo si los hombres votaran dos veces i ¿qué hay de mal en eso? La verdadera razón de esa injusticia [...] es el temor, es el miedo [...] lo que se teme es ver a la [...] la mujer apoyando ideas que les son antipáticas pero a cuya merced las han abandonado.[27]

Esta última frase aludía al hecho de que la educación secundaria de la mujer estaba casi enteramente en manos de congregaciones religiosas. Por eso, el prólogo de Barros contenía en el fondo un llamado a aumentar las oportunidades educacionales seculares de la mujer. Barros quería "dar a la mujer la misma libertad que tiene el hombre para emplear sus facultades en el sentido que mejor le cuadre, es decir darle la libertad de instrucción i la libertad para hacer uso de sus conocimientos".[28] Sin embargo, en las décadas siguientes un creciente desencanto de Barros con el antisufragismo de los líderes anticlericales la llevaron a vincularse con los sectores católicos y conservadores en quienes veía "defensoras del derecho de sufragio".[29]

Las feministas anticlericales posteriores a Barros siguieron exigiendo igualdad de condiciones educacionales y de derechos civiles para la mujer, pero no el voto. Para la mencionada Lucrecia Undurraga el sufragio de la mujer no era importante. "Aceptamos su incapacidad

[27] Barros, "Prólogo", pp. 123-124.
[28] Barros, "Prólogo", p. 121.
[29] Véase Barros de Orrego, "El voto femenino", *Revista Chilena*, II, núm. 12, diciembre de 1917, pp. 392-393.

como ciudadano activo", escribió en 1877 en su periódico *La Mujer*.[30] Lo fundamental, como lo expresó en un artículo publicado en *La Brisa de Chile* en 1875, era la ilustración de la mujer, y aumentarla constituía una forma más elevada de profundizar la democracia ya que elevaría "el número de combatientes contra todo error".[31] Según Undurraga, "no solo haciendo política se llega a constituir un regimen administrativo, en armonía con las justas apreciaciones de un pueblo republicano i democrático [...] Un pueblo ilustrado [...] tiene que ser un pueblo bien gobernado".[32] "En vez de ambicionar el derecho al sufragio enseñe al hombre, ella que es su maestra, a respetar su nombre, a ser digno i honrado; dé a la patria electores conscientes, desinteresados i nobles, que la felicidad i progreso de los pueblos no depende del número de electores sino de la calidad de ellos."[33]

De todas las dirigentes anticlericales del movimiento de mujeres de la primera mitad del siglo XX, no cabe duda de que Amanda Labarca Hubertson fue la más influyente. No sólo fue fundadora de numerosas organizaciones de mujeres, sino también fue la primera mujer en ocupar una cátedra en la Universidad de Chile, la consejera más importante de los gobiernos liberales y radicales en política educacional y familiar, autora de numerosos libros y representante de Chile ante las Naciones Unidas.[34] A pesar de su feminismo y sus contactos personales con líderes sufragistas en los Estados Unidos y Europa, la cercanía de Labarca al Partido Radical y círculos liberales permeó su posición frente al sufragio femenino. En su libro *Actividades femeninas en los Estados Unidos,* publicado en 1914, Labarca escribió: "No soi feminista militante, ni menos sufragista, porque ante todo soi chilena, i en Chile hoi no cabe una cuestión sufragista. Pedir el voto sería tan absurdo como si para vestir al desnudo principiáramos por ofrecerle una corbata de seda".[35] Agregó que "en ningún país del mundo las mujeres piden derechos políticos por darse el lujo de tenerlos. Los solicitan porque les son indispensables, dadas las condiciones en que viven. Esas condiciones no existen hoi en Chile; luego sería prematuro i ridículo

[30] Citada por Teresa Pereira, "La mujer en el siglo XIX", en Valeria Maino *et al.*, *Tres ensayos sobre la mujer chilena,* Santiago, 1978, p. 167.

[31] *La Brisa de Chile,* San Felipe, 26 de diciembre del 875, I, núm. 1, p. 5.

[32] *La Brisa,* I, núm. 1, p. 4.

[33] *La Mujer,* II, núm. 1, p. 135.

[34] Para una biografía de Amanda Labarca, véase Catherine F. Paul, *Amanda Labarca H. Educator of the Women of Chile,* tesis doctoral, Escuela de Educación, Universidad de Nueva York, 1966.

[35] Amanda Labarca, *Actividades femeninas en los Estados Unidos,* Santiago, 1914, p. 120.

pedir lo que es la resultante de causas que desconocemos".[36] Sostuvo que el sufragio femenino era el resultado de condiciones sociales y económicas más avanzadas que las chilenas del momento. Por ende, si en Chile hubiese "un grado de civilización igual al que [...] ostentan los Estados Unidos, la Inglaterra o los países escandinavos, la cuestión feminista fluiría sola [...] La palabra feminista es entre nosotros sinónimo de ridiculez, cuando no de algo peor. I es natural que se la entienda así, por las razones que ya hemos expresado".[37] Labarca también hizo eco del razonamiento de Maza argumentando que las mujeres, al votar, tendrían que "prestar su concurso a acciones que repugnan su delicadeza moral", en cambio "para los hombres la política y el cohecho forman un matrimonio indisoluble".[38]

En 1920, dos años después del Congreso Mariano Femenino en que mujeres católicas y conservadoras públicamente pidieron el voto, Labarca fue una de las personalidades que contestaron las preguntas sobre el sufragio femenino de la *Revista Chilena*. A la primera pregunta: "¿Es usted partidaria del sufragio femenino?", contestó: "En parte". Luego agregó:

> No creo en la eficacia del sufragio universal mientras no exista la educación universal. La ley inglesa de sufragio me parece muy sabia, porque restringe el voto, de acuerdo con ciertas condiciones de educación y renta. La mejor manera [...] de conceder el sufragio femenino en Chile, sería concediéndolo en forma gradual; y después que se hubieran dictado las leyes que autorizan los derechos civiles de la mujer. Una vez concedida a las mujeres la personalidad legal, debe resolverse el problema.[39]

Y volvió a repetir la imagen de la corbata de seda usada en su libro de 1914 para explicar la importancia de otorgarle los derechos civiles antes que el voto.[40]

A la segunda pregunta: "¿Lo haría usted extensivo a todo orden de elecciones, o, por vía de ensayo, lo limitaría a las elecciones municipales?", Labarca respondió: "Por vía de ensayo preferiría que se hiciera gradual y restringido, por condiciones de educación y de renta".[41]

[36] A. Labarca, *Actividades femeninas*, pp. 122-123.
[37] A. Labarca, *Actividades femeninas*, p. 123.
[38] A. Labarca, *Actividades femeninas*, p. 127.
[39] Alonso, "¿Es conveniente en Chile...?", pp. 70-71.
[40] Alonso, "¿Es conveniente en Chile...?", p. 71.
[41] Alonso, "¿Es conveniente en Chile...?", p. 71.

Al responder a la última pregunta: "¿Qué resultados calcula usted que produciría?", Labarca predijo que se producirían consecuencias muy negativas si se le diese el voto a las mujeres en forma prematura. En sus palabras,

> si se da el voto antes que los derechos civiles sería desastroso en muchos conceptos, incluso para la paz doméstica y para las orientaciones políticas de la mujer. En cambio, si se conceden primero los derechos civiles y gradualmente los de sufragio, habría tiempo para educar el criterio femenino, y los resultados serían beneficiosos como en todos los países donde se han implantado.[42]

En otras palabras, darle el sufragio a las mujeres permitiría que ellas, a diferencia de sus maridos, votasen predominantemente por el Partido Conservador; en cambio, una postergación daría el tiempo necesario para cambiar sus preferencias políticas.

En sus escritos y declaraciones públicas hasta después de las elecciones municipales de 1941 (cuando la ventaja del Partido Conservador en las mesas de mujeres disminuyó notoriamente), Labarca jamás presionó por el sufragio femenino nacional. Esta actitud fue característica de los sectores anticlericales hasta entrada la década de los cuarenta: apoyaban las iniciativas que tendían a darle mayor igualdad de derechos a la mujer en todos los ámbitos, pero rehuían concederle el derecho al sufragio por temor a sus consecuencias electorales. Arturo Alessandri, en su campaña presidencial de 1920, como habían hecho otros líderes liberales, prometió mejorar "la condición legal de la mujer [que] en Chile permanece aún aprisionada en moldes estrechos que la humillan, que la deprimen y que no cuadran con las aspiraciones de la civilización moderna [...] Vegeta reducida al capricho de la voluntad soberana del marido en forma injusta e inconveniente".[43] Es sintomático que a pesar de esta retórica tan fuerte, Alessandri nunca prometió darle el voto a la mujer en esa campaña.

Hacia la ley de sufragio femenino municipal de 1934

En la década de 1920 los gobiernos anticlericales habían logrado que la educación pública secundaria femenina estuviese en las mismas

[42] Alonso, "¿Es conveniente en Chile...?", p. 71

[43] Mariana Aylwin, Carlos Bascuñán *et al.*, *Chile en el siglo xx*, Santiago, s. f., p. 336.

condiciones que la de los hombres. En consecuencia, este aspecto de la estrategia anticlerical para extender eventualmente la ciudadanía electoral se había cumplido. Faltaban las reformas al Código Civil que aumentarían la independencia económica y el *status* legal de la mujer, condiciones largamente presentadas como necesarias antes de que las mujeres pudiesen votar. El primer proyecto de reforma al Código Civil fue presentado en 1877 por el diputado liberal Julio Zegers, pero 40 años después aún no había sido aprobado. Tras la elección de Alessandri, el Consejo Nacional de Mujeres, fundado en 1919 por Amanda Labarca, presentó un proyecto de reformas al Código Civil, acompañado de un segundo proyecto que otorgaba el derecho de sufragio a la mujer en las elecciones municipales. Lo anterior seguía la estrategia de Labarca para la eventual ciudadanía electoral plena de las mujeres, es decir, iniciar localmente su participación política "por vía de ensayo". Ninguno de estos proyectos fue aprobado durante el gobierno de Alessandri. Depuesto éste por un golpe de Estado en 1924, José Maza, ministro de un gobierno provisional, promulgó en marzo de 1925 un decreto-ley que eliminó algunas de las desventajas más notorias en el Código Civil en relación con la mujer. Las reformas le dieron a la mujer el derecho de ejercer la patria potestad en ausencia o inhabilidad del marido, disponer libremente del ingreso producto de su empleo o profesión y actuar como testigo.[44] Sin embargo, a pesar de la oportunidad que tuvo Maza de aprobar por decreto-ley el sufragio femenino en ese momento de anormalidad constitucional, tampoco lo hizo.

En 1927, el general Carlos Ibáñez del Campo, tras forzar la dimisión del presidente constitucional, se hizo elegir presidente después de presentarse como candidato único en un plebiscito. Hacia finales de su gobierno dictatorial, en mayo de 1931, promulgó un decreto-ley —preparado por una comisión que incluía dirigentes políticos liberales— que otorgaba el derecho de voto municipal a las mujeres propietarias y profesionales, mayores de 25 años, que supiesen leer y escribir. El decreto también daba el voto municipal a los varones extranjeros residentes legales.[45] Además, Ibáñez creó dos nuevos registros electorales para propietarios y para profesionales en los cuales debían inscribirse no sólo las mujeres sino también los hombres mayo-

[44] Elena Caffarena, "La situación jurídica de la mujer chilena", *Actividades femeninas en Chile, 1877-1927*, Santiago, 1 ,1928, pp. 75-84.

[45] *Boletín de Leyes y Decretos de Gobierno*, vol. XC, mayo de 1931, Santiago, 1931, pp. 1464-1481.

res de 21 años con derecho a hacerlo. De este modo asignó en la práctica tres votos a los hombres propietarios y profesionales, que podrían inscribirse en los tres registros, y dos a las mujeres. Este sistema de inscripción para las elecciones municipales nunca se implantó y fue un retroceso en cuanto a la igualdad de derechos políticos al introducir requisitos censatarios. El único elemento que representó una ampliación del sufragio fue la incorporación de algunas mujeres al registro electoral municipal.

Constituido el gobierno democrático de Juan Esteban Montero, a finales de 1931, se puso en tabla la discusión de la renovación de los poderes municipales después de un lapso de más de seis años sin las elecciones correspondientes. Para eso era necesario definir quiénes tendrían derecho a participar en dicha renovación, con lo cual los legisladores se enfrentaron con el decreto-ley de Ibáñez. Quitar a las mujeres del registro habría supuesto eliminar el único avance que tenía. Las organizaciones de mujeres, tanto las anticlericales como las católicas, se unieron para presionar a los legisladores con la finalidad de que incluyeran a las mujeres mayores de 21 años —sin otro requisito que el de saber leer y escribir— en un nuevo proyecto de ley de elecciones municipales. El gobierno de Montero fue derrocado el 4 de junio de 1932, antes de que terminara la tramitación del proyecto, y la nueva ley tuvo que esperar el restablecimiento de la normalidad constitucional, con la elección de Arturo Alessandri a la presidencia por segunda vez en octubre de 1932. La nueva ley de elecciones municipales fue promulgada el 18 de enero de 1934. Siguiendo la pauta iniciada por el decreto de Ibáñez, la ley creó un nuevo registro electoral "municipal" para las mujeres y los residentes extranjeros con mesas separadas de votación; sus votos se contabilizaron separadamente de los votos del registro masculino "nacional" o "político".[46]

La ampliación del voto a las mujeres exclusivamente para las elecciones municipales fue vista por los sectores anticlericales como una solución razonable a la cuestión del sufragio femenino. Así podían constatar sus inclinaciones políticas sin arriesgar su situación electoral a nivel nacional e iniciar un proceso de creación de organizaciones

[46]La ley de 1934 aparece en Contraloría General de la República, *Recopilación de leyes por orden numérico, con índices por número, ministerios y materias*, vol. CI, Santiago, Imprenta Nascimento, 1934, pp. 241-255. Los detalles del proceso legal aparecen también brevemente en Beatrice Hall, "Woman Suffrage in the Americas", *Bulletin of the Panamerican Union*, vol. LXX, enero-diciembre 1936, pp. 424-428.

políticas femeninas dentro de cada partido; todos los departamentos femeninos de los partidos principales datan de mediados de los años treinta.[47] Las primeras elecciones bajo la nueva ley tuvieron lugar el 7 de abril de 1935; en ellas, el voto femenino favoreció fuertemente al Partido Conservador.[48] Desgraciadamente, este resultado ratificó la percepción de los sectores anticlericales sobre los efectos adversos del voto femenino. Por tanto, hicieron todo lo posible por seguir postergando la extensión del sufragio femenino en elecciones nacionales hasta la promulgación de la ley electoral de enero de 1949.

[47] Edda Gaviola A. *et al.*, *Queremos votar*, pp. 46-48, y apéndice.

[48] Para un análisis de los resultados de las elecciones municipales de 1935, véase E. Maza Valenzuela, "Extensión del sufragio", pp. 177-185.

VIII. EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD: VALORES E INTERESES EN LA AMPLIACIÓN DEL SUFRAGIO EN EL PARAGUAY LIBERAL

MARISA GONZÁLEZ DE OLEAGA,
UNED-Instituto Universitario Ortega y Gasset

> Ah, piensa que un charco puede contener el cielo que está después del cielo y desafía al sol. La noche tiene la última palabra.
>
> E. JABÈS

> Sólo el desconocimiento del futuro nos hace soportable el presente.
>
> F. DÜRRENMATT

A MODO DE INTRODUCCIÓN: EL SUFRAGIO EN EL PARAGUAY DE 1870

LA ERA LIBERAL EN PARAGUAY (1870-1930) ha recibido poca atención historiográfica, y esta afirmación está lejos de ser un recurso retórico o una justificación previa. Tanto el periodo de primacía política colorada (1880-1904) como el de los gobiernos liberales (1904-1932) han sido objeto de escasos estudios, en su mayoría de académicos estadunidenses.[1] Esta situación no es sólo resultado de un escaso desarrollo de la historiografía paraguaya o del poco interés que suscita en los medios académicos nacionales e internacionales la historia política del Paraguay. Por el contrario, las autocracias de Rodríguez de Francia y los López, la Guerra Grande o Guerra de la Triple Alianza, la Guerra del Chaco o la dictadura del general Stroessner han generado abundante bibliografía histórica de calidad desigual.

[1] Para el periodo de posguerra y para los gobiernos colorados, véase Harris G. Warren, *Paraguay and the Triple Alliance. The Postwar Decade, 1869-1878*, Austin, 1978, y *Rebirth of the Paraguayan Republic. The First Colorado Era, 1878-1904*, Pittsburgh, 1985; Ricardo Caballero Aquino, *La Segunda República Paraguaya*, Asunción, 1984; Juan C. Herken, *Ferrocarriles, negocios y política en el Paraguay*, Asunción, 1984, y *El Paraguay rural entre 1869 y 1913*, Asunción, 1984; Paul H. Lewis, *Political Parties and Generations in Paraguay's Liberal Era, 1869-1940*, Chapel Hill, 1993, y Milda Rivarola, *Obreros, utopías y revoluciones. Formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal (1870-1931)*, Asunción, 1993.

Aunque no me detendré en las razones que explican el escaso interés historiográfico que ha suscitado el periodo liberal, sí quiero considerar una posible interpretación relacionada con el propósito de este análisis. La historiografía oficial del periodo stroessnista —tan relacionada con las corrientes nacionalistas surgidas a comienzos de siglo—, en su relectura legitimadora del pasado paraguayo, ha querido borrar de ese *continuum* a los gobiernos liberales por considerarlos parte de una época de violencia, ignominia y humillación nacional, consecuencia de las exigencias de potencias extranjeras. Con frecuencia se ha acusado a la Constitución de 1870, documento fundacional del orden político vigente durante seis décadas, de haberse gestado "bajo las carpas aliadas de los ejércitos de ocupación" y de haber sido impuesta a la nación postrada.[2] Es más —y en esto conecta con el tema que aquí nos interesa—, ha habido un interés especial por asociar y vincular el orden político liberal con las ideas de violencia[3] e imposición extranjera y ha habido igual interés en contraponer ese orden a otro supuestamente "nacional".[4]

Lo extranjero frente a lo nacional ha sido un recurso continuado, basado en una visión esencialista de la cultura y de la historia, de legitimación de ciertas formas y fórmulas políticas en el Paraguay con-

[2] R. Caballero Aquino, *Autoritarismo, democracia y populismo en las constituciones del Paraguay, 1813-1967,* Asunción, 1991, p. 20. Paul Lewis señala que la era liberal ha sido considerada como "la edad de bronce" frente a la "edad de oro" representada por los gobiernos de De Francia y los López, y que con frecuencia se la ha denostado por ser un periodo de violencia e inestabilidad, *Political Parties...*, pp. 16-17.

[3] La violencia política, una constante a lo largo del periodo, era una práctica ritual, como se ha señalado para otros casos latinoamericanos. Esto es, una conducta prescrita por las propias reglas del juego. No se trataba, pues, de una transgresión a las normas sino de una condición para la constitución de las mismas. Es interesante lo que señala Arturo Bray, un miembro destacado de las fuerzas armadas paraguayas respecto de la violencia partidaria en las primeras décadas de este siglo: "Los adversarios políticos tirábanse a matar en los atrios, vulgos comicios, o se batían en las trincheras, pero luego se daban la mano en los salones o en los bailongos de barrios afuera. No se dice que existiera la libertad ni rigiera la democracia, en el sentido institucional y jurídico de ambos términos, pero sí la tolerancia, consideración y respeto entre los de distintas ideas políticas". "Asunción en aquellos tiempos", *Armas y Letras,* tomo I, Asunción, 1981, p. 25. También cabría preguntarse por el significado de la violencia política en semejantes contextos.

[4] Para un análisis más pormenorizado de la influencia del nacionalismo en el desarrollo de las ciencias sociales y en las relecturas del pasado en el Paraguay, véase Víctor Flecha, "Política, sociedad y cultura", mimeo; y "Sociedad, cultura y ciencias sociales. Notas acerca de las posibles causas del desarrollo tardío de las ciencias sociales en el Paraguay", mimeo. Agradezco al doctor Flecha haberme permitido consultar estos textos inéditos. Como ejemplo de lo señalado véase Luis María Argaña, *Historia de las ideas políticas en el Paraguay,* Asunción, 1983; y Raúl Amaral, *Los presidentes del Paraguay. Crónica política (1844-1954),* Asunción, 1994. Argaña señala dos tendencias políticas que históricamente han convivido: los porteñistas —ligados a los intereses extranjeros— y los paraguayos —patriotas y nacionalistas— e intenta situar a liberales y colorados en esas dos tendencias.

temporáneo. El nuevo orden político que se inicia con la promulgación de la Carta Magna de 1870, en la que se instaura el sufragio universal masculino sin restricciones económicas o educativas, no ha sido objeto de análisis por considerársele un periodo de ruptura, un interregno excepcional dentro del ordenado fluir de la historia política paraguaya. A pesar de que uno de los propósitos de estas páginas es desmontar esa afirmación, hay que reconocer que encierra cierta dosis de verdad al tenor de los conocimientos de que disponemos sobre la historia del Paraguay.[5]

La dictadura perpetua del doctor Gaspar Rodríguez de Francia —magistralmente pintada en *Yo, el Supremo* de Roa Bastos—, los gobiernos de los López y la casi interminable dictadura de Stroessner hablan de esa tendencia hacia formas políticas autoritarias y, aunque los años de gobiernos liberales suman casi un tercio de la historia independiente del país, parece bastante acertado considerarlos, si no como una forma de organización política ajena al espíritu nacional, sí como un problema que exige mayor consideración.

¿Por qué el gobierno provisional instaurado al término de la Guerra de la Triple Alianza decide promulgar una Constitución que, a diferencia de la ley que ya existía en los tiempos del primer López,[6] con-

[5] Como señala Diego Abente, la república liberal supuso un corte abrupto respecto del pasado autoritario pero parece que dentro de la trama de la historia paraguaya también se pueden rastrear episodios en sentido contrario. La Real Cédula del 12 de septiembre de 1537, por la que la monarquía española aceptaba la petición de los colonizadores de convocar elecciones para gobernador o la revolución de los comuneros serían ejemplos de una supuesta tradición liberal de autogobierno, "The Liberal Republic and the Failure of Democracy in Paraguay", *The Americas*, vol. XLV, núm. 4, 1989, pp. 525-546.

[6] En 1844 Carlos A. López decide elaborar una ley para dictar al país una base permanente de gobierno. Aunque había voces que pedían una constitución al estilo estadunidense, el Congreso, formado por 300 diputados elegidos entre "los propietarios, de capacidad, honrados y de buenos sentimientos", aclamó al presidente y, a continuación, se disolvió. Para el primer López, que siempre habló de ley y no de constitución porque para él no pasaba de ser un acuerdo provisional, la carta amparaba a un gobierno fuerte que paulatinamente se iría liberalizando. Los derechos individuales son contemplados de forma muy parcial —igualdad ante la ley, derecho de petición al Superior Gobierno de la Nación y la libertad para salir del país—. No obstante, ni el derecho de reunión, palabra, culto o *habeas corpus* aparecen explícitamente en el texto. Se prohíbe la trata de esclavos y se mantiene la unidad católica de Paraguay. Los diputados, para poder ser elegidos debían ser propietarios, de igual forma que el presidente y el juez superior de Apelaciones. El Poder Ejecutivo reside en el presidente que había de ser ciudadano seglar y civil, natural de Paraguay, mayor de 45 años y con capital propio de 8 000 pesos, elegido por el Congreso en votación pública y nominal y con una duración en el cargo de 10 años. El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional —de 200 miembros— convocado cada cinco años en los casos ordinarios y "elegidos en la forma hasta aquí acostumbrada", es decir, a través del sufragio universal masculino. En 1856 fue convocado un Congreso Extraordinario para llevar a cabo la reforma constitucional: se redujo el número de diputados (de 200 a 100) y quedó abolido el sufragio universal masculino porque tanto electores como elegibles debían "tener buena

firma la división de poderes aunque sin la preeminencia del Ejecutivo y establece una nueva forma de participación política basada en el sufragio universal masculino sin restricciones económicas o educativas y, lo que es más importante, considera esta nueva forma de participación como fundamental para el país y medular en el sistema político iniciado en 1870?[7]

Hacer inteligible, que no explicar, esta decisión es el propósito central de estas páginas. Del nuevo orden político instaurado desde 1870 —cuyas características fundamentales fueron la acumulación privada de capital, la influencia del *laissez-faire* en la política económica y los principios de participación y competencia—[8] el sufragio universal masculino sin restricciones fue el elemento clave llamado a organizar el espacio público, y así fue percibido por los contemporáneos que creían, mediante este mecanismo, poder frenar las tendencias autoritarias presentes. No obstante, la ampliación de la ciudadanía a través del derecho al voto presenta en este caso algunas particularidades dignas de mención. En primer lugar, su implantación coincide con el fin de una guerra masiva y, temporalmente, aparece como consecuencia de la misma. En segundo lugar, el enfrentamiento fue algo más que una guerra de conquista entre paraguayos y no paraguayos —brasileños y argentinos—; también fue percibida como un conflicto entre distintos sectores de la sociedad paraguaya —lopiztas y legionarios—, entre los exiliados de la Legión Paraguaya que intervinieron con el ejército argentino y los que lucharon del lado del mariscal López. El nuevo orden político, aun cuando acabó siendo admitido por todos, aparecía ligado a la decisión de un sector de la sociedad ante la derrota del otro. En tercer y último lugar, la instauración del orden político liberal y la ampliación del sufragio sin diferenciación entre electores y elegibles y sin exclusiones formales, no fue resultado de la presión o movilización de los sectores populares, ni fue un proceso

fama, conocido patriotismo, el goce de los derechos civiles, capacidad regular y propiedad". Pero la razón fundamental de la reforma era la de modificar las condiciones de elección de presidente de la República para que Francisco Solano López pudiera suceder a su padre. Luis Mariñas Otero, *Las constituciones del Paraguay*, Madrid, 1978, pp. 43-87. También J. C. Mendonça, *Las constituciones paraguayas y los proyectos de constitución de los partidos políticos*, Asunción, 1967.

[7] Prueba de ello son los escritos dejados por los constituyentes e ideólogos de la Carta Magna relacionados con el sufragio, la participación política, el concepto de patria y la idea de gobierno, Carlos C. Centurión, *Historia de la cultura paraguaya*, Asunción, 1861, pp. 322-348.

[8] Diego Abente, "Foreign Capital, Economic Elites and the State in Paraguay During the Liberal Republic (1870- 1936)", *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, parte 1, 1989, pp. 61-88.

impulsado "desde abajo", ni el resultado natural de prácticas políticas consolidadas por la costumbre; antes bien, fue una decisión de ciertos grupos de la élite.[9] Porque la creación de nuevos espacios políticos y de nuevas formas de participación no se inscribe ni dentro de la tradición política paraguaya ni como consecuencia lógica del discurrir histórico es menester hacer inteligible ese proceso y dar cuenta de los posibles contextos de referencia.

Con demasiada frecuencia los pocos análisis disponibles sobre el periodo pasan por alto el proceso de creación/ampliación de la ciudadanía en Paraguay o lo consideran como una imposición de las potencias vencedoras de la Guerra de la Triple Alianza. Existe una idea muy generalizada según la cual la Constitución de 1870 y la implantación del sufragio universal masculino no fueron sino producto de la voluntad extranjera y de los vencedores de la guerra. Esta afirmación contradice el sentido común, pero se ha reconsiderado a la luz de la actual revisión y crítica de las teorías de la modernidad y la convergencia. Frente al peso concedido por estas teorías a los factores de naturaleza endógena, han empezado a ser tenidos en cuenta los condicionamientos externos —guerras, revoluciones— capaces de producir rupturas en el decurso histórico.[10] De tal forma que, siguiendo estas pautas, la guerra bien podría ser la explicación a la ampliación del sufragio en Paraguay.

Volvamos al sentido común y demos por buena la afirmación según la cual la implantación del sufragio —entendido como la marca distin-

[9] En realidad no estamos en condiciones de asegurar que la movilización popular ligada a la guerra no fuese tenida en cuenta por los ideólogos de la Constitución. Poco o nada se sabe al respecto. Mucho se ha escrito sobre la Guerra Grande y el heroísmo del pueblo paraguayo, pero es difícil decidir cuánto hay de verdad y cuánto de mistificación nacionalista en estos análisis. No obstante, sorprende la capacidad de movilización de las mujeres de la época, como puede comprobarse en el caso de Rufino Taboada durante las elecciones de la Convención Constitucional el 3 de julio de 1870. Este miembro de uno de los clubes políticos, el Club del Pueblo, agredió a otro contricante y rompió el registro electoral de una de las parroquias de Asunción por lo que fue detenido y encarcelado. La noticia se difundió rápidamente por Asunción y entre 10 y 15 mujeres prominentes de la capital lideraron una movilización de 3000 a 4000 criollas y mestizas, *quiguaberás* —mujeres de la clase alta— y *placeras* —de los sectores populares— reclamando su libertad. Fuera así o no, lo cierto es que aunque los menguados sectores populares hubiesen tenido capacidad para la movilización lo exiguo de la población superviviente y el escaso número de varones no ponían en peligro ni atentaban contra los intentos de reconstrucción del poder de las élites. H. G. Warren, *Paraguay*..., p. 79.

[10] Para una excelente revisión de las teorías de la modernidad y de las críticas a estas formulaciones, véase Piotr Sztompka, *Sociología del cambio social*, Madrid, 1995, pp. 155-167. Las críticas a las teorías de la modernidad provienen fundamentalmente de los análisis de los procesos de cambio en los países del este de Europa donde la presión "desde abajo" ha sido importante y ha tenido lugar, entre otras razones, debido al flujo de información y al proceso de imitación, difícilmente extrapolable al caso latinoamericano del siglo XIX.

tiva de la Constitución de 1870—[11] fue una condición de los vencedores. ¿Con qué criterios de legitimidad las potencias triunfadoras iban a exigir un tipo de participación política de la que sus sistemas políticos carecían? En el caso argentino, el sufragio universal masculino estaba en la Constitución de la provincia de Buenos Aires en 1821, pero el Brasil de la década de los sesenta era aún un imperio, y todavía unos años después se llevaría a cabo una reforma electoral para restringir el voto.[12] Junto con el sufragio, la Constitución de 1870 decretaba abolida la esclavitud y declaraba libres a los esclavos que pisasen suelo paraguayo. Estas consideraciones también parecen contradecir esa idea de imposición extranjera,[13] al tenor de la situación del Brasil. Además, no resulta muy plausible la preocupación de Brasil —la potencia más interesada y con mayor peso en el Paraguay de la posguerra— por implantar un tipo u otro de Constitución, de lo contrario no hubiese permitido que la carta se pareciese tanto a la de Argentina, su rival en el litigio.

Por otra parte, ¿por qué las potencias aliadas interesadas en territorios, la libre navegación de los ríos, iban a estar preocupadas por la vida política interna de Paraguay hasta el punto de determinar qué tipo de participación política nacional era la más conveniente para sus ciudadanos? Resulta evidente que la guerra, —si bien amparada en fórmulas éticas y morales contra el dictador como justificación a la casi destrucción de la población paraguaya— tenía objetivos muy concretos relacionados con el peso geoestratégico de las dos potencias en la zona y con móviles económicos, y que a los gobiernos argentino y brasileño les interesaba la implantación de un sistema político en el país que no desafiase sus pretensiones; pero de ahí a señalar que la ampliación del sufragio sólo puede ser entendida como una imposición de los vencedores, media un trecho importante. De ser así, ¿cómo explicar la pervivencia de la Constitución de 1870 y de las leyes que regulaban el sufragio hasta 1940, 60 años después de la retirada del último contingente militar brasileño de territorio paraguayo? Por otro lado, buena parte de la historiografía que ha intentado explicar el pro-

[11] Parece que con anterioridad a la Constitución de 1870, algunos destacados miembros de la sociedad asunceña habían planteado la necesidad de una Carta Magna de corte liberal. Entre ellos, Cirilo A. Rivarola, quien defendió la propuesta en privado. Carlos Zubizarreta, *Cien vidas paraguayas*, Asunción, 1985, pp. 136-138, 172-173 y 188-189.

[12] Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford, 1990.

[13] El artículo 25 señala: "Los esclavos que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio paraguayo", Mariñas Otero, *Las constituciones...*, p. 150.

ceso de ampliación de la ciudadanía "desde dentro" ha recurrido a la influencia ideológica o a la dependencia intelectual como mecanismo explicativo. Así, la influencia de un país como Argentina sobre las élites intelectuales paraguayas habría determinado la adopción del modelo político de 1870. Sin negar cierta incidencia al factor prestigio, esto poco nos dice sobre las preferencias de las élites. Es cierto que un nutrido grupo de los ideólogos de la Constitución había sido educado en Buenos Aires. Igualmente cierto es que sus trabajos denotan la influencia del pensamiento liberal que por aquella época dominaba en la república vecina, pero no es menos cierto que los valores no son el único criterio de selección de preferencias. La introducción de valores no despeja la cuestión del porqué las élites paraguayas decidieron abrazar un ideario y no otro. Los valores —entendidos como jerarquizaciones de ideas— son el marco en el que generalmente los actores sociales o políticos ordenan sus preferencias, pero de acuerdo con la definición de sus intereses.

Desarrollemos un poco más esta tesis tan extendida. Según la historiografía paraguaya, las ideas, el predominio de ciertas formas de concebir lo político, explicarían la decisión de ampliar el sufragio y los agentes encargados de encarnar esas ideas en la realidad nacional habrían elegido de entre un menú disponible ateniéndose a los valores imperantes.[14] Debido a su dependencia o a la influencia recibida en su formación establecerían asociaciones positivas con algunas formas políticas, renegando de otras por considerarlas obsoletas, tradicionales, alejadas de la modernidad e impropias de naciones civilizadas. Aun cuando podamos considerar que la elección de ciertos programas políticos o idearios está relacionada con el mundo de los valores, con una cierta jerarquización de las ideas, nada nos dice sobre cómo se produce esa jerarquización o por qué esos sectores dirigentes encuentran determinadas formas de pensamiento más importantes que otras o más verdaderas o con mayor fuerza operativa. ¿Hasta qué punto las asociaciones valorativas que las élites establecen entre su particular selección de idearios políticos y los conceptos de modernidad y progreso no son justificaciones a sus propios intereses o a la forma en la

[14] Resulta significativo el número —en términos relativos— de compilaciones sobre historia de la cultura paraguaya o historia de las ideas escritas en aquel país que sobrevaloran la capacidad explicativa del conflicto de ideas en los procesos sociales y políticos. A los ejemplos mencionados de C. Centurión, L. M. Argaña y Arturo Bray, hay que añadir los de C. Centurión, *Historia de las letras paraguayas*, Asunción, 1970; Luis G. Benítez, *Historia cultural*, Asunción, 1995, y Raúl Amaral, *Escritos paraguayos. Introducción a la cultura nacional*, Asunción, 1984.

que interpretan sus intereses? La importancia de las ideas no se verifica exclusivamente por operaciones mentales sino a través de su instrumentación como respuestas a preguntas que permiten alcanzar ciertos objetivos o que se prevén como potenciales herramientas con las cuales satisfacer determinados intereses. "Porque la importancia de las ideas no procede únicamente de lo que *son*, sino de lo que *hacen*, o mejor dicho, de lo que *hacen hacer* en la sociedad sobre esta misma o sobre el mundo exterior."[15]

Otra afirmación muy corriente en la historiografía paraguaya que trata el periodo liberal subraya la inadecuación o incoherencia entre el modelo político liberal y las prácticas políticas de la época. Aún más, se señala cierta *irracionalidad* —falta de lógica— entre la adopción de un ideario extraño —motivada por el potencial prestigio que podía otorgar a las naciones su implantación— y la realidad nacional. Sólo si se concibe la elección y la decisión de instaurar un modelo político basado en el sufragio universal masculino como resultado del conflicto de ideas y sólo si se interpreta esta decisión como un intento de ampliar la ciudadanía cabe hablar o considerar el desajuste o la irracionalidad. Si, por el contrario, se toma en cuenta el cálculo de intereses que implica una decisión de este tipo, una acción de claro corte intencional, se puede concluir que la elección de un determinado modelo político es —en la lógica de los actores— racional, pero esa racionalidad viene dada por las significaciones que los actores dan a sus acciones y esos sentidos están culturalmente condicionados.[16]

Con ese doble juego de valores e intereses —o de la definición de intereses en un contexto valorativo— pretendo explicar la decisión de la élite paraguaya de la posguerra de implantar el sufragio universal masculino sin restricciones. Los contextos que permiten hacer inteligi-

[15] Maurice Godelier, *Lo ideal y lo material. Pensamiento, economías, sociedades*, Madrid, 1989, p. 175.

[16] La bibliografía sobre la interpretación de la acción social frente a la explicación es abundante: Clifford Geertz, *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*, Madrid, 1994, y casi un manifiesto en favor de la "interpretación" y su virtualidad frente a la explicación causal, "Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura", en *La interpretación de las culturas*, Barcelona, 1992. Puede resultar extraño que se postule, a un tiempo, un modelo explicativo *duro* emparentado con la teoría de la elección racional, junto con un marco interpretativo. No obstante, hay autores que pretenden combinar la interpretación y la explicación —como Marshall Sahlins en *Culture and Practical Reason*— y no han sido pocos los que reconociendo la capacidad de la teoría de la elección racional, han criticado su principio generador —la maximización de beneficios—, su carácter universalista, o han señalado que los beneficios están siempre definidos culturalmente. Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, 1979, y *Uvas amargas, sobre la subversión de la racionalidad*, Barcelona, 1983.

ble la decisión son: *1)* el contexto de la posguerra que representa el escenario en el que van a operar las élites decisoras, donde cabe considerar el saldo demográfico, económico, político y la percepción que del mismo tienen esos grupos; *2)* el contexto de los actores involucrados: los distintos sectores de la élite representados por legionarios y lopiztas, las potencias extranjeras y el resto de los paraguayos a quienes parece ir dirigida la ampliación del sufragio, y *3)* el contexto de las aspiraciones y objetivos de los sectores involucrados: los objetivos que definen las élites de acuerdo con ciertos parámetros valorativos y las estrategias que elaboran para conseguirlos.

A través de estos tres contextos debería ser capaz de esbozar una visión superadora de las explicaciones anteriores que defendían las hipótesis de la implantación del sufragio universal masculino como imposición de los vencedores de la Guerra Grande o como consecuencia de la influencia intelectual de países como Argentina y su capacidad irradiadora sobre las élites paraguayas. Por otra parte, el concurso de los tres contextos debería permitirme dar cuenta de la racionalidad de la decisión de creación y ampliación de la ciudadanía en Paraguay. Con todo, no niego la incidencia que la dependencia ideológica e intelectual —como marco limitante a las posibilidades de elección— o la guerra —como aceleradora del proceso— puedan haber tenido en la creación de la ciudadanía en Paraguay; tan sólo las relativizo para poder introducir nuevos factores de comprensión.

De forma sintética, la hipótesis que barajaré plantea que la instauración del sufragio universal masculino sin restricciones en Paraguay no perseguía la ampliación de la ciudadanía, sino su constitución en un momento en el que un grupo de la élite en el exilio y la élite ligada al *establishment* anterior compiten por reorganizar un nuevo espacio político y económico después de la Guerra de la Triple Alianza. Conflicto que puso en duda la propia capacidad del país para subsistir como Estado independiente ante la sangría demográfica, la destrucción económica y las apetencias de las potencias vecinas. Ahora bien, para las élites la amenaza a la integridad territorial era una amenaza a su propia reconstitución como grupos de poder. En ese contexto el sufragio universal masculino no pretendía ampliar la participación política o incorporar nuevos sujetos políticos, sino *fundar* un nuevo orden, prácticamente sin costos, que atrajese y aglutinase a los supervivientes bajo un nuevo horizonte que justificara la propia posición de poder de las élites tanto en el ámbito nacional como en el regional. Por eso,

el sufragio en el Paraguay de 1870 tuvo un carácter simbólico,[17] de refundación de la nación, y supuso un acto compensatorio con el cual soldar la fractura interna abierta por la guerra. Fue una apelación al conjunto de los supervivientes para refundar la nación y un instrumento de las élites para proceder a su diferenciación nacional y regional; hacia el exterior, una demostración de capacidad para incorporar prácticas —como la del sufragio— propias de las naciones civilizadas; hacia el interior, un mecanismo para dirimir las disputas entre los sectores de la élite ante la falta de otras fuentes de poder. Los criterios de raza, cultura, clase eran en la década de los setenta poco operativos para funcionar como patrones de diferenciación. El sufragio era, en ese contexto, fuente de legitimidad, entendida en su acepción ético-valorativa.[18] Buena prueba de eso han sido las constantes apelaciones al orden constitucional invocadas por todos los actores del Paraguay contemporáneo.[19] De lo que se deduce que, a pesar del carácter simbólico del sufragio en el Paraguay liberal o, tal vez, por eso —por la ligazón entre sufragio y refundación nacional—, el voto ha sido y es una pieza clave del sistema político, y se ha constituido, más allá del lugar concedido por las élites a la participación, en una fuente de legitimidad política.

Por último, y después de desbrozado el campo, me queda señalar que buena parte de las preguntas abiertas no podrán ser contestadas en esta primera entrega, que debe tomarse como un pre-texto en el doble sentido de un texto previo y de excusa para ordenar los problemas que atañen a la ampliación del sufragio en el Paraguay del siglo pasado. Para ello me he valido de todas las fuentes disponibles: diarios de viajeros, cuadros estadísticos, testimonios de protagonistas, fuentes secundarias que van desde panfletos hasta análisis académicos, novelas y otros textos literarios con el firme propósito de ir construyendo

[17] Cuando hablo de símbolo sigo a Victor Turner quien afirma que estas unidades tendrían tres propiedades: *1)* de condensación, *2)* de unificación de distintos significados y *3)* de doble polarización: "polo ideológico" y "polo sensorial". En el polo ideológico se encontrarían las normas y los valores de esa sociedad y en el sensorial se concentrarían significados que se espera provoquen deseos y sentimientos, *La selva de los símbolos,* Madrid, 1980, pp. 22-52.

[18] Véase en M. Weber el concepto de legitimidad ligado a dominación y obediencia, *Economía y sociedad,* México, 1983. También tratan el problema de la legitimidad S. Lipset, L. Morlino, J. Linz y R. Dahl.

[19] Durante el periodo liberal todos los actores políticos —colorados, liberales cívicos, liberales radicales, sectores del movimiento obrero— apelaban a la legitimidad constitucional. El propio Stroessner años más tarde necesitó legitimar su gobierno a través de una reforma constitucional que inauguraba nuevas formas de participación política. M. Rivarola, *Obreros...;* y Paul Lewis, *Paraguay bajo Stroessner,* México, 1986.

un primer relato verosímil a través de los distintos contextos o escenarios[20] en los que si bien se representaba la misma obra que en el resto de los países del área, la puesta en escena era distinta, y de cuya variedad, diferencia y riqueza había que dar cuenta.

Los contextos: la herencia, los objetivos y "los otros"

Los distintos grupos sociales que aparecen en el Paraguay de la posguerra y que protagonizaron la reconstrucción del país con un peso específico en los lineamientos políticos del proceso han de enfrentarse, en primer lugar, a un contexto particular, el de un país en ruinas después de una guerra masiva. La herencia o las circunstancias que rodearon la decisión que aquí nos interesa, la adopción de un modelo político basado en el sufragio universal masculino, es fundamental para comprenderla. En segundo lugar, esos actores tuvieron que contar con la existencia de otros actores, y de sectores que no pertenecían a la élite, y con la insoslayable presencia de las potencias aliadas. El contexto de los agentes también es significativo. En tercer y último término, esos grupos definieron objetivos y estrategias para conseguirlos, con determinados efectos agregados, muchas veces de consecuencias no deseadas o no buscadas por los actores. Así, *la herencia*, *los objetivos* y *los otros* constituyen tres contextos que deberían permitir una interpretación plausible sobre la decisión de ampliar el sufragio; o si se prefiere —y por utilizar una metáfora relacionada con el juego—, se podría decir que en este análisis el contexto del juego, los jugadores y sus estrategias serán tomados en consideración para explicar la decisión de crear la ciudadanía.

[20] El concepto de escenario resulta muy sugerente porque suaviza las determinaciones, relativiza las posibilidades históricas y otorga cierta primacía a los sujetos sociales. La idea de un escenario, una puesta en escena o un drama implica la existencia de un libreto, esto es, de grandes determinaciones externas a la voluntad de los sujetos, pero también un amplio margen para la interpretación. En este sentido, véase la definición de Talcott Parsons sobre el concepto de escenario y al que considera se ajusta la pauta latinoamericana, en *El sistema social,* Madrid, 1976, p. 111. La contribución de Victor Turner sobre el concepto de drama parece más consistente y de mayor utilidad. La noción de drama aplicada a la interpretación de la acción social subraya la importancia de los procesos sociales en el tiempo y la creatividad de los sujetos en un contexto cultural dado. Para ello hay que centrarse en los significados que los actores dan a ciertos sucesos y acciones y a las formas en que su comportamiento se ve afectado por las acciones previas de otros participantes, *Dramas, Fields, and Metaphors: Symbolic Action in Human Society,* Ithaca, 1974.

La herencia o el contexto de la posguerra

La muerte de Solano López en Cerro Corá marcó el final de la guerra.[21] Paulatinamente iban llegando a Asunción los refugiados a los que el mariscal había obligado a abandonar sus casas para seguir al ejército paraguayo en su retirada.[22] El cólera se sumaba al hambre y la miseria. La guerra había diezmado la población y había liquidado toda la estructura económica, social y política articulada en las décadas precedentes. El fin de la contienda obligó a los pocos supervivientes y a la élite culta que se agrupaban en la capital a hacer frente a la situación.

A pesar de que las cifras no coinciden,[23] *la debacle demográfica* se cifra en 50% de la población, con especial incidencia en la población masculina. La cifra más ajustada parece ser la que señala la existencia de una población total de 450 000 personas antes de la guerra —sin contar 80 000 indios selvícolas en el Chaco—[24] que quedó reducida a la mitad al final de la contienda. Según los aliados, la población total del país no superaba los 176 000 nativos, descontando 56 000 extranjeros al final de la guerra. Tres años después de terminada la contienda, la misma fuente da la cifra de 232 000 personas dispersas por la campiña en chacras y estancias. En 1880, en Asunción vivían 18 000 personas, de las cuales 11 066 eran mujeres y 6 284 hombres, en su mayoría niños.[25] Fuera de la capital, tan sólo Villarrica —con 13 000 habitantes— tenía importancia, seguida de Concepción —centro de los yerbales con 11 000 personas—. Entre las consecuencias de la contienda, la disparidad entre sexos fue, junto con la sangría demográfica, la más notoria: en el censo de 1879 se contabilizaron 230 000 mujeres frente a 116 000 hombres, en una proporción de dos a uno. El desequilibrio se vería acentuado por las migraciones de los varones en edad laboral

[21] En enero de 1869 el enviado brasileño, Caxias, dio la orden del día núm. 272 que dice que "la guerra ha llegado a su fin y el ejército y la armada brasileñas se sienten orgullosas de haber peleado *por la más justa y sagrada* de todas las causas" (las cursivas son mías). No obstante, la resistencia no finaliza hasta agosto de 1869 y sus últimos elementos no serán derrotados hasta marzo de 1870 en Cerro Corá. H. G. Warren, *Paraguay...*, p. 19.

[22] Sobre los escuadrones enviados por López para evacuar a la población, puede verse el relato de un suizo participante como soldado del ejército argentino. Ulrich Lopacher, *Un suizo en la guerra del Paraguay*, Asunción, 1969, pp. 79 y ss.

[23] La fuente más fiable es el *Handbook of the River Plate*, publicado durante años por los hermanos Mulhall.

[24] Cifras de John H. William según cálculos hechos sobre el censo de 1846, "Observations on the Paraguayan Census of 1846", *Hispanic American Historical Review*, vol. 56, núm. 3, 1976, pp. 429-437.

[25] H. G. Warren, *Paraguay...*, pp. 32-33.

hacia los países vecinos.[26] Según el ministerio francés, en 1872, de los 40 000 o 50 000 varones que se estimaba componían la población total del país, tan sólo 20 000 estaban en condiciones de portar armas,[27] es decir, tenían la edad reglamentaria.

A las consecuencias demográficas de la guerra habría que añadir las derivadas de la destrucción prácticamente total del aparato productivo.[28] El último López había heredado de su padre un país próspero, con una red férrea, 40 barcos, algunos con capacidad de hasta 200 toneladas, y 11 barcos de guerra. La política de contratación de técnicos extranjeros emprendida por Carlos A. López había redundado en favor del país, que llegó a tener un arsenal, un astillero y una fundición de hierro en Ibycuí. También importó semillas de algodón de los Estados Unidos y tabaco de Cuba. Caña de azúcar, maíz, arroz, algodón, café, mandioca, naranjas y tabaco eran algunos de los productos de la diversificada producción agrícola. La ganadería llegó a ser importante con tres millones de cabezas en 1864, así como el ganado caballar. El país no tenía deuda ni doméstica ni externa, y antes de 1860 —dentro de la política educativa del viejo López—, se calculan en 20 000 los alumnos que cursaban estudios en las 500 escuelas del país.[29]

Este panorama alentador en el contexto de la época se ensombreció durante y después de la guerra. Las industrias estatales creadas a *mediados del siglo* XIX *fueron totalmente* desmanteladas por las tropas de ocupación.[30] Parece que sólo el puerto, con las grúas y los muelles, se salvaron del desmantelamiento general emprendido por las tropas brasileñas.[31] Por si fuera poco, junto con la destrucción masiva del aparato productivo, los supervivientes debieron afrontar una deuda de guerra de 18 millones de pesos fuertes. En 1875 el valor total de las exportaciones del país era de 500 000 pesos; lo que da una idea del significado y del peso de la deuda en ese contexto.

[26] H. G. Warren, *Rebirth of the Paraguayan Republic. The First Colorado Era, 1878-1904*, Pittsburgh, 1985, pp. 15 y ss.

[27] Vte. d' Abzac à Comte de Remusat, Asunción. 1.08.1872 CP vol. 5, 1870-1886, Archives du Quai d'Orsay, cit. en Milda Rivarola, *Obreros...*, p. 57.

[28] Milda Rivarola, *Obreros...*, pp. 27-28.

[29] H. G.Warren, *Paraguay...*, pp. 31 y ss.

[30] Sobre la destrucción de la emblemática fundición de Ibycuí, véase Thomas L. Whigham, "La fundición de hierro de Ibycuí: el desarrollo industrial del Paraguay a mediados del siglo XIX", *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 55, 1982, y Juan F. Pérez Acosta, *Carlos A. López, obrero máximo, labor administrativa y constructiva*, Asunción, 1948. Todavía hoy en el Parque Nacional de Ibycuí pueden observarse los restos de la fundición.

[31] M. L. Forgues, "Le Paraguay. Fragments de journal et des correspondances, 1872-1873", *Le Tour du Monde*, París, primer semestre, 1874, cit. en Milda Rivarola, *Obreros...*, p. 28.

En cuanto a las formas de propiedad, el Estado poseía no sólo la infraestructua industrial, sino que entre 1869 y 1870 contaba con 16239 leguas cuadradas de yerbales, campos de pastoreo, bosques y tierras de labranza de las 16 590 que constituían el territorio nacional. Esta economía estatificada —que dio lugar a apelativos como el de "socialismo indígena"—[32] se iría liberalizando paulatinamente en las décadas posteriores a la guerra.[33] Buena parte de los sectores productivos estatales en época de López utilizaban mano de obra militar, esclava, presidiaria y vecinal y era este uso el que los convertía en rentables. Después de la guerra y suprimidas buena parte de estas formas de enganche laboral, esos sectores languidecieron hasta su práctica paralización.

Políticamente, todo el aparato institucional había sido destruido y las potencias aliadas —en especial Brasil— ejercían una influencia decisiva en las formaciones políticas. Desde el final de la guerra se advierten dos tendencias, una ligada a los exiliados en Buenos Aires y otra relacionada con sectores cercanos a López, que habían luchado con el ejército paraguayo en la Guerra Grande. Uno de los legados de la Guerra Grande fue el enfrentamiento, la contradicción entre dos sectores sociales que, aunque de formas velada, representaban una fractura en la sociedad paraguaya. ¿Cómo recomponer esa división que además estaba vertebrada en torno a la rivalidad entre las dos potencias triunfadoras en la contienda?, ¿cómo hablar de unidad o diferenciarse de las naciones vecinas, cómo constituirse en sí y para sí como comunidad cuando el punto de partida lo constituía la división entre vencedores y vencidos, lopiztas y legionarios?

Por último, cabe reseñar la percepción dominante que se tenía al final de la guerra. Son muchos los testimonios que dan cuenta del clima general de la derrota. Viajeros circunstanciales, testimonios de contemporáneos y la propia bibliografía paraguaya que está saturada de esa idea común, de ese sentimiento general y generalizado al final de la contienda. R. C. Kirk, ministro de los Estados Unidos en Argentina, comentaba a propósito de la guerra contra Paraguay: "Esta guerra ha sido un soplo de muerte, casi su destrucción final".[34] No es exagerado

[32] Así la llama P. Lewis, *Political Parties...*, p. 16. D. Abente discute esta consideración y recuerda que, contra lo que ha asegurado la historiografía, De Francia nunca arremetió contra la oligarquía terrateniente sino contra la élite mercantil. "Foreign Capital...", pp. 61-88, y Richard A. White, *Paraguay's Autonomous Revolution*, Alburquerque, 1978.

[33] Carlos Pastore, *La lucha por la tierra en Paraguay*, Montevideo, 1972, y A. Codas Papalucá, *Cuestiones rurales del Paraguay*, Buenos Aires, 1949.

[34] Citado en H. G. Warren, *Paraguay...*, p. 31.

señalar que el sentimiento común que compartían los testigos al final de la guerra de la Triple Alianza podría gráficamente enunciarse como "ya no existe el Paraguay".[35] Juansilvano Godoi, uno de los *padres* de la Constitución paraguaya de 1870, describía en su obra *El barón de Rio Branco* el final de la guerra: "El año sesenta i nueve terminó bajo augurios de esperanza para el Paraguay, á despecho de las circunstancias excepcionales de su triste i precaria situación. El *resurgimiento de la nacionalidad en ruina* parecía manifestarse, ansioso de una nueva existencia".[36] En ese mismo texto se refirió a los electores habilitados a través del sufragio universal masculino como "los restos sobrevivientes: todo lo que quedaba de *aquella poderosa i guerrera nacionalidad* que cinco años antes quitara el sueño á sus vecinos, los actuales belijerantes".[37] Con un sentido muy parecido, el primer presidente constitucional del Paraguay liberal, Cirilo A. Rivarola, en su discurso a la ciudadanía el 30 de noviembre de 1870, subrayaba la necesidad "de reconstruir la casi extinguida *nacionalidad*".[38]

La amenaza era doble. En primer lugar, la impuesta por las potencias vencedoras, Brasil y Argentina, que se mantendría en la percepción de los gobiernos paraguayos hasta finales de siglo.[39] En segundo lugar, la propia amenaza y el reto de reconstituirse como nación con capacidad para dotarse de una administración y un gobierno.

Tanto el desastre poblacional como la crisis económica que siguió a la guerra se dejaron sentir en la confusa situación social y política de los años posteriores al conflicto. De la estructura económica primigenia sólo quedó la tierra, que había pertenecido en su mayor parte al Estado y que no podía ser trabajada eficazmente por falta de brazos e infraestructura. Los pocos propietarios privados que existían en tiem-

[35] Juan C. Centurión, *Memorias, o sean reminiscencias históricas sobre la guerra del Paraguay*, Buenos Aires, 1885, 3 vols. Por otra parte, toda la literatura paraguaya, incluso la contemporánea, Roa Bastos por ejemplo, da buena cuenta de esta imagen. La frase "ya no existe el Paraguay" da título a un capítulo del libro de Henri Pitaud, *El general Caballero. Relato novelado de cuarenta y dos años de historia del Paraguay*, Asunción, 1976.

[36] Juansilvano Godoi, *El barón de Río Branco. La muerte del mariscal López. El concepto de la patria*, Asunción, 1912, p. 295. (Las cursivas son mías.)

[37] *Idem*, pp. 229-230. (Las cursivas son mías.)

[38] C. Rivarola, "Proclamación al pueblo", *Registro oficial, 1869-1875*, cit. en H. G. Warren, *Paraguay...*, p. 95. (Las cursivas son mías.)

[39] El 9 de enero de1872 se firmó en Asunción el Tratado de Paz y Límites Loizaga-Cotegipe que cedía territorios a Brasil. En diciembre de 1873 Paraguay firmó un acuerdo con Uruguay, conocido como el Tratado Miranda-Sierra Carranza, sobre la deuda de guerra. En 1876 el Tratado de Paz Machaín-Irigoyen cedía a Argentina el Chaco meridional y sometía al arbitraje del presidente de los Estados Unidos la región comprendida entre los ríos Verde, Paraguay y Pilcomayo. En noviembre de 1878 el laudo adjudicó esos territorios a Paraguay.

pos de los López tuvieron muchas dificultades al terminar la guerra para demostrar —la mayoría de las veces sin documentos— la titularidad de sus propiedades. Los que pudieron hacerlo, como Vicente Fleytas o Matías Ramírez, dueños de las pocas estancias que sobrevivieron al conflicto, no disponían de mano de obra y los trabajadores en el campo estaban constantemente amenazados por los jaguares. Las áreas cercanas a Asunción estaban prácticamente desiertas, según lo confirmaba en un viaje realizado entre 1869 y 1870 el médico argentino Miguel Gallegos.[40] Otros viajeros de la época coincidían con estas apreciaciones, según las cuales no había hombres en las áreas rurales que pudieran poner a producir la tierra, y los que había eran inválidos, niños, viejos o enfermos.[41] Pronto se pensó en seguir una política inmigratoria parecida a la que impulsaría Argentina, pero habría que esperar algunas décadas para ver prosperar esta idea.[42] Por otra parte, la sangría demográfica y la desigualdad entre sexos redujo notablemente los potenciales electores en la escena política. Todo parece indicar que, de la población total, aproximadamente serían 20000 los varones en condiciones de votar.

"Los otros" o el contexto de los agentes

En este contexto de despoblación, de destrucción del aparato productivo, de sensación de derrota y de amenaza territorial tuvieron que moverse los distintos grupos sociales. Pero, ¿quiénes eran esos grupos y en qué medida tenían peso en la formación o implantación de un nuevo orden político, económico y social? Aquí entramos en el segundo contexto, el de los agentes sociales y políticos. Se calcula entre 31296 y 56000 la cifra de extranjeros al final de la guerra, de la que hay que deducir los contingentes de tropas. Según los cónsules italiano y francés, 70 ingleses, 140 italianos, 140 franceses, 30 españoles y otros 30 de diferentes nacionalidades habían sido reconocidos dentro de la población hambrienta de Asunción. Sin contar con derechos políticos,

[40] Miguel Gallegos, en *La Nación*, 29 de enero de 1870, cit. en H. G. Warren, *Paraguay*..., p. 38.

[41] Forgues, *Le Tour*..., p. 408.

[42] Tanto la inestabilidad política de Paraguay como la capacidad atractiva de países como Argentina hicieron fracasar la política inmigratoria paraguaya. H. G. Warren, *Paraguay*..., pp. 147-148.

este grupo se concentró pronto en las actividades mercantil y artesanal, consideradas como las únicas rentables en aquel momento.[43]

Dentro del grupo de los nacionales, estaban los campesinos, colonos, expulsados de sus tierras por la miseria, la guerra y la falta de mano de obra. La situación se agudizó en las décadas siguientes ante la privatización de las tierras fiscales, que fomentó la aparición del latifundio y las relaciones no contractuales. En la élite había dos grupos: la élite económica local ligada al Estado patrimonial de los López y a las actividades agrarias y extractivas, prácticamente destruida en la guerra —al menos sus bases de diferenciación— y la élite mercantil que comienza a constituirse en los años de posguerra y que surge como apéndice del capital extranjero.[44]

En un principio, la reconstrucción de la élite doméstica se basó en la propiedad de la tierra dedicada al pastoreo y a las actividades ganaderas. En tres décadas del siglo XIX la élite terrateniente, en especial la dedicada a la ganadería, llegó a dominar la escena política paraguaya en alianza con los militares y el ejército de ocupación brasileño. En los primeros momentos de la posguerra la reconstrucción exigía capitales que, en parte, intentaron conseguirse a través de los empréstitos pedidos a Buenos Aires y Londres.[45] Dentro de esta política de liquidez se decidió vender las tierras fiscales que fueron a parar, en buena parte, a empresas extranjeras. Así, por ejemplo, fueron capitales argentino-británicos los que se hicieron con la casi totalidad de los yerbales, ejerciendo monopolio sobre la producción de uno de los rubros más importantes de la economía paraguaya.[46]

Los terratenientes dedicados a la ganadería siguieron atendiendo el mercado interno que, aunque se amplió notablemente, era muy limi-

[43] Los italianos mostraron interés por las actividades artesanales, como la carpintería, la zapatería o la fabricación de pasta. Los franceses parecieron preferir la producción de manufacturas y se establecieron como talabarteros, ebanistas y carpinteros y abrieron una fábrica de jabones en la capital. Por su parte, los peninsulares se concentraron en el ejercicio de profesiones liberales —escritores, periodistas, profesores— o en el ramo de espectáculos teatrales. En cambio, los alemanes y los suizos se concentraron en la agricultura y se asentaron en el interior del país con notable éxito. Milda Rivarola, *Obreros...*, pp. 38-39; y para los españoles, Josefina Plá, *Españoles en la cultura del Paraguay,* Asunción, 1985.

[44] Diego Abente, "Foreign Capital..." y "The liberal Republic..."

[45] Sobre los sucesos ligados a la petición de empréstitos que llevó a la renuncia "a distancia" de uno de los triunviros del gobierno provisional, H. G. Warren, *Paraguay...*, pp. 63-75. Los créditos pedidos en Londres, en Juan Carlos Herken Krauer, *La política económica durante la era liberal,* Asunción, 1989.

[46] Los trabajos de J. C. Herken y de M. Rivarola dan cuenta de esta situación. Sobre la situación laboral en los yerbales véase la obra testimonial del español Rafael Barret, *Lo que son los yerbales, Obras Completas* II, Asunción, 1988.

tado y continuó ligado al mercado inglés. Pero para poder acceder a ese mercado de ultramar era necesario el concurso de intermediarios y comerciantes, quienes, paulatinamente, fueron ganando terreno hasta desbancar ya en la primera década de este siglo a los ganaderos.

Entre estos dos sectores cuya rivalidad parece remontarse a la dictadura de Francia —la oligarquía terrateniente no fue destruida después de la Independencia, fue la élite mercantil, en su mayoría españoles, los que sufrieron la política del dictador— se puede establecer cierta correspondencia. Cuando se produjo la reunión de distintos sectores de la élite paraguaya en Asunción, al terminar la guerra, existían dos grupos diferenciados: los lopiztas y los legionarios. Los primeros, ligados militar y —de manera muy probable— económicamente, a las dictaduras de los López; los segundos, miembros de las familias exiliadas en Buenos Aires que habían hecho fortuna en los negocios y el comercio. De aquí, en vísperas de las elecciones para la formación de un gobierno provisional, surgirán los dos clubes políticos —el Club del Pueblo, después Gran Club del Pueblo y el Club Unión Republicana, después Club del Pueblo— que competirán en los comicios. Todos los testimonios señalan que desde los primeros momentos se podían observar dos tendencias: la decoudista, liderada por el coronel Juan Francisco Decoud y compuesta por jóvenes intelectuales que mostraban su repugnancia por las autocracias del Paraguay independiente, y la iturburista, encarnada en la persona del también coronel Fernando Iturburu y más ligada a sectores que directa o indirectamente "habían acompañado o servido a los tiranos, ya sea dentro de la patria o en el extranjero".[47]

Justo después de la guerra, todo parece indicar que las fuentes de poder eran confusas y no estaban muy perfiladas. Unos podían utilizar la pertenencia a viejas familias de la oligarquía como base de diferenciación ante la falta de criterios económicos más tangibles o de criterios étnicos o culturales. Otros podían justificar su posición o su reivindicación de una posición dominante alegando su lucha en favor de la libertad del país. En cualquier caso, tanto la imaginaria élite ganadera como la incipiente élite comercial necesitaban definir estrategias para asegurarse una posición de poder en el Paraguay destrui-

[47] J. Godoi, *El Barón...*, p. 230. P. Lewis no está de acuerdo con esta diferenciación y señala que en el Club Unión Republicana, que fue el primero en aparecer el 3 de marzo de 1869 en la casa del coronel Fernando Iturburu, se congregaron miembros de la Asociación Paraguaya así como individuos que podían ser considerados como residuos del régimen de López. *Political Parties...*

do y también necesitaban criterios de diferenciación entre los grupos de élite que les permitiese acceder al reparto del poder. Con esto no estoy afirmando que existiese una relación directa, basada en el poder económico, entre terratenientes y comerciantes y los dos grupos políticos dominantes. Entre otras razones, porque la élite mercantil estaba en formación y los ligados al sector de la tierra estaban intentando recuperar o acaparar parte de las tierras fiscales. Lo que sugiero es que en un primer momento existían dos figuras de referencia ligadas a la propia historia del país y que serían convenientemente utilizadas por las *élites virtuales,* deseosas de encontrar fuentes —reales e imaginarias— de legitimidad a sus aspiraciones de poder. Una, relacionada con la oligarquía terrateniente que se habría mantenido desde la época de Francia, que colaboró en la Guerra Grande, que más tarde formará parte del lopizmo (primero en el Club Unión Republicana, luego Club del Pueblo, más tarde Alianza Nacional Republicana o Partido Colorado) y cuyo ideario alentaría en menor grado el sufragio universal masculino. Otra, conectada con los exiliados paraguayos en Buenos Aires, la élite mercantil que se había opuesto a Francia, que participó en la guerra en la Legión Paraguaya junto al ejército argentino, que más tarde dio lugar al grupo llamado *legionarios* (en torno al Club del Pueblo, luego Gran Club del Pueblo y más tarde Partido Liberal) y que defenderá vehementemente el sufragio universal masculino. Diez años después, esos referentes ya no son los mismos y, como señala Lewis, no se pueden establecer conexiones tan ajustadas. La familia Decoud es un buen ejemplo. Miembros fundadores de la Asociación Paraguaya, luego legionarios contra López, acabaron fundando el Partido Colorado. Pero esto no invalida mi hipótesis. ¿Hasta qué punto el desarrollo posterior de los Decoud no es una consecuencia de su propia participación política o de componendas familiares que diversifican sus intereses en un doble sentido, como élites mercantiles y ganaderas?

Los objetivos y las estrategias o el contexto del juego

La élite paraguaya, congregada en Asunción al terminar la guerra, debió hacer frente a un país devastado, sin brazos para trabajar los campos, con una población famélica, sin infraestructura, sin aparato administrativo, con escasísimos recursos sobre los que pesaba una deuda de

guerra y con la amenaza de las potencias vecinas cerniéndose sobre buena parte del territorio. En ese escenario ruinoso y poco alentador, legionarios y lopiztas, los dos grupos más destacados al final de la contienda, tuvieron que lidiar entre sí, con el grueso de la población superviviente —en su mayoría mujeres— y con las potencias vencedoras a la hora de articular un orden político y económico viable.

Sus estrategias tomaron la política como canal de acceso al poder, como espita que les permitiría formalizar un nuevo modelo económico en el cual poder asegurarse un puesto privilegiado. Por razones como ésta, la política institucional y la propia definición de lo político se convierten en un escenario privilegiado para explicar el interés y la vehemencia que la política despertaba en estos grupos durante las últimas décadas del siglo. Un interés que decayó a partir de la segunda década del siglo XX toda vez que la diferenciación y el reparto ya se habían producido y consolidado.

Los dos grupos de la élite en pugna, aunque no se pueden establecer líneas de demarcación muy nítidas, parecen haber estado vinculados a distintos intereses económicos y, como premisa de partida, considero que uno de sus objetivos primordiales era reconstituirse o constituirse como grupos de poder en un momento en que las fuentes de poder eran más bien difusas. Para ello, una de las primeras medidas fue reconocerse como actores con capacidad de representación política, reconocimiento dirigido tanto a los ocupantes como a la población en general.

Después de la toma de Asunción por parte de las tropas aliadas, empezaron las primeras reuniones políticas destinadas a la formación de un "gobierno provisorio" que se encargaría "de la administración del territorio arrancado por los aliados al dominio del mariscal López".[48] El 31 de marzo de 1869, unos 335 ciudadanos[49] extendieron una petición pidiendo la rápida formación de un gobierno provisional, al tiempo que elegían una comisión de cuatro miembros para hacerla llegar a Buenos Aires, integrada por Carlos Loizaga, Félix Egusquiza, José Díaz de Bedoya y Bernardo Valiente. Con la anuencia de las potencias de la Alianza se comienzan a hacer los preparativos para las elecciones. Reaparecen los dos clubes, uno liderado por los Decoud y el otro por

[48] J. Godoi, *El Barón...*, p. 229.

[49] Las cifras no coinciden. Mientras H. G. Warren (*Paraguay...*, p. 53) habla de 335 ciudadanos, J. Godoi (*El Barón...*, p. 229) señala que fueron 339 los que firmaron la petición de un gobierno provisional y los que eligieron a cuatro representantes para llevar el petitorio a Buenos Aires.

el que fue ministro de López en París y Londres, Cándido Bareiro. Hubo un proyecto de fusionar ambas candidaturas pero no prosperó. Esto demuestra hasta qué punto se manifestaban las diferencias entre los dos sectores, fueran éstas reales o ficticias (en términos de diferencias ideológicas significativas). Por otra parte, el hecho de aceptar concurrir en dos grupos a las elecciones que decidirían la formación de un gobierno provisional y de aceptar y acatar, al menos formalmente, las mismas reglas de juego, da cuenta de la idea de mutua necesidad que tenían los dos clubes, como si se tratase de una contradicción secundaria frente a otras.

El 22 de julio de 1869, 129 ciudadanos reunidos en el Teatro Nacional en asamblea popular nombraron a 21 ciudadanos escogidos a pluralidad de votos quienes, a su vez, debían nombrar a cinco electores encargados de elegir a los futuros miembros del gobierno provisional, que los aliados habían decidido estuviese compuesto por tres personas. Los cinco que debían escoger a los triunviros eran: J. S. Decoud, I. Sosa, M. Palacios, Mateo Collar y B. Valiente. Pero, ¿quiénes eran, a qué sector representaban estos electores? José Segundo Decoud había sido un opositor a la política de López y por ese motivo había vivido exiliado en Buenos Aires. Fundador de la Asociación Paraguaya, había peleado en la Guerra Grande con la Legión. Organizador de una de las primeras reuniones políticas fue figura clave en los gobiernos hasta 1904.[50] Por su parte, Ignacio Sosa fue presidente del Club del Pueblo y reconocido decoudista.[51] Miguel Palacios estudió en París y regresó al terminar la guerra. Como miembro de la Asamblea Constituyente fue uno de los responsables de la Constitución e ideológicamente independiente.[52] Collar era un conocido decoudista, y Valiente, un miembro del lopizta Club Unión Republicana.[53] De esta forma se puede afirmar que el peso recayó sobre los decoudistas vinculados a los exiliados en Buenos Aires y que, en un primer momento, estarían más ligados a los intereses comerciales.

En cuanto a la elección de los tres miembros del gobierno, se preveía que ésta daría la victoria a Carlos Loizaga, J. F. Decoud y José Díaz de Bedoya. No obstante, dado que Decoud no era del agrado del representante brasileño, fue sustituido —mediante una maniobra con

[50] Carlos R. Centurión, *Historia de la cultura...*, pp. 325-328.
[51] P. Lewis, *Political Parties...*, p. 27.
[52] C. Centurión, *Historia de la cultura...*, pp. 330-332.
[53] P. Lewis, *Political Parties...*, p. 25.

los cinco electores— por Cirilo A. Rivarola. Decoud admitió el juego y a cambio de su apoyo a la elección de Rivarola consiguió un amplio control en el gobierno —la secretaría del Ministerio del Interior, Culto e Instrucción Pública, la cartera de Exteriores, Justicia, Guerra y Marina y la jefatura de Policía—. Así, el triunvirato quedó formado por Loizaga, Bedoya y Rivarola. Los dos primeros, miembros de la Asociación Paraguaya que aglutinaba a los exiliados en Buenos Aires, y el último, miembro del ejército de López, aunque acabó siendo sancionado por el mariscal. Bedoya, por su parte, quien poco después protagonizaría un gran escándalo al renunciar a su cargo desde Buenos Aires,[54] estaba emparentado con el ministro de Hacienda de López. Todo parece indicar que fueron los decoudistas los que tenían mayor peso en la formación del primer gobierno y que iniciaron las primeras negociaciones y los primeros movimientos para constituirse en fuerza política con capacidad de representación.

El segundo paso en la estrategia de consolidación de posiciones, una vez constituido el gobierno provisional, fue, al tenor de las acciones emprendidas, justificar la existencia del gobierno ante las potencias extranjeras mediante un discurso legitimador dirigido a los supervivientes del país. En septiembre de 1869 el gobierno provisional lanzó un manifiesto dirigido al pueblo en el que se persigue dar cuenta de la guerra y de la posición del nuevo gobierno. En los primeros párrafos, el manifiesto intenta justificar el papel desempeñado por la Legión Paraguaya en la guerra y se subraya que la contienda no fue contra el pueblo paraguayo sino contra su tirano. Señala que la formación de un gobierno provisional portavoz de los intereses nacionales fue posible gracias a la intervención de los aliados cuya población extranjera "honra á la civilización con la humanidad de sus actos y la filantropía de sus sentimientos".[55] Todo el discurso se desenvuelve en torno a una premisa: el dolor y el sufrimiento, la miseria y la pobreza de Paraguay son consecuencia lógica de la tiranía, pero el nuevo gobierno, portador de otros valores, supone el comienzo de una nueva era de la mano de los países civilizados. Este discurso legitimador da cuenta a través de las respuestas explícitas a las preguntas que debían estar flotando en el ambiente: la fuerte presencia de las potencias aliadas y su intervención en la vida pública y política paraguaya, y la fractura entre vencedores y vencidos, o entre "patriotas" y "vendepatrias".

[54] Todas las obras de referencias mencionan este suceso. P. Lewis, *Political Parties...*, pp. 26-27.
[55] Véase el texto completo en J. Godoi, *El Barón...*, pp. 251-260.

El reconocimiento del gobierno provisional provocó la retirada de las autoridades militares aliadas en la capital, consiguiendo así uno de sus objetivos: demostrar la capacidad de autogobierno de Paraguay. A continuación el nuevo triunvirato nombra jefes políticos —líderes locales con poderes ejecutivos y policiales menores al frente del distrito— y jueces de paz en todos los departamentos del sur, centro y este del país hasta Villarrica. Se liberaliza la economía, se decreta la abolición de la esclavitud, se suprimen las aduanas y se declaran francos todos los puertos de la república, y el 30 de septiembre, mediante un edicto, se llama a todos los ciudadanos a inscribirse para el enrolamiento en la Guardia Nacional. El guaraní fue prohibido en las escuelas indicando la determinación del gobierno de convertir a su país en un Estado liberal. Por distintos decretos se creaba correos, el sistema educativo, la red viaria, y el empadronamiento con vistas al censo que se elaboraría al año siguiente, en 1870. La actividad desplegada por el gobierno provisional —dominado por los decoudistas— parece haber querido mostrar su capacidad para reconstruir al país, al tiempo que se aseguraba —a través de los jefes políticos y los jueces de paz— la reproducción de su hegemonía en el contexto nacional.[56]

El gobierno provisional que gobernó desde agosto de 1869 hasta septiembre de 1870 convocó a elecciones para formar la Asamblea Constituyente el 3 de julio de 1870. Pero fueron los decoudistas los que llamaron a las urnas con el firme propósito de consolidar su poder. La campaña electoral abundó en las diferencias entre los dos clubes. El Club del Pueblo —dominado por los decoudistas a los que se había sumado la familia Machaín— pasó a llamarse Gran Club del Pueblo, y el grupo de oposición —Club Unión Republicana— al día siguiente decidió ocupar el nombre vacante, pasando a llamarse Club del Pueblo. Este incidente, deliberado, advierte la importancia que el concepto de pueblo, ligado a la noción de unidad o comunidad, tenía en el Paraguay de posguerra.

El 29 de junio, la facción liderada por B. Bareiro —del Club del Pueblo— intentó sublevar a los militares y protagonizar un golpe que fue repelido. El día de las elecciones, Taboada agredió a Facundo Machaín

[56] Sobre las redes clientelares prácticamente no hay trabajos. Como todo parece indicar que la estructura se mantuvo hasta nuestros días merece la pena consultar los sugerentes trabajos de Frederic Hicks, "Interpersonal Relationships and *Caudillismo* in Paraguay", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. XIII, núm. 1, 1971, pp. 89-111 y "Politics, Power, and the Role of the Village Priest in Paraguay", *Journal of Inter-American Studies*, vol. IX, núm. 2, 1967, pp. 273-282.

y rompió las listas de registro en una de las parroquias de Asunción. Las elecciones dieron una amplia victoria al Gran Club del Pueblo (42 delegados frente a los 12 del Club del Pueblo).[57] A pesar de estos incidentes ambos grupos consideraron el proceso electoral limpio y honrado.[58]

La Convención Constitucional comenzó a sesionar el 15 de agosto de 1870. Los hombres más destacados fueron F. Machaín, J. S. Decoud, J. Godoi, M. Palacios, J. J. Decoud, J. del R. Miranda, J. S. Escalada y C. Miltos. Los cuatro primeros más S. Jovellanos constituyeron la Comisión Constitucional. De los cinco, tres —los Decoud y Godoi— se educaron en Argentina y de los dos restantes, uno en París —Palacios— y Machaín en Chile.[59] El sector representado por los exiliados, encabezados por los Decoud, es, una vez más, el hegemónico.

En este contexto se promulga la Constitución que instituye el sufragio universal masculino sin restricciones para mayores de 18 años. Son los decoudistas, que representan o se sienten más identificados con los intereses comerciales, los que abogan por el sufragio como fórmula legitimadora ante las potencias aliadas, ante su propia población y ante el otro grupo de la élite. Bien es cierto que los lopiztas, al menos como figura en las actas constituyentes, nunca discutieron esta premisa y las preocupaciones se concentraron más en el tema de la edad ideal para acceder al voto, que en cualquier otro tipo de restricciones. No es de extrañar, los lopiztas, camuflados, habían perdido la guerra y el sufragio universal era casi un símbolo del nuevo orden que había llegado para sustituir al representado por la tiranía del mariscal. La guerra, se decía, había sido contra el tirano, no contra el pueblo paraguayo. ¿Quién en ese contexto tan cercano a la contienda, con las tropas aliadas en Asunción, se hubiera atrevido a plantear la inconveniencia del sufragio? Habrían de pasar algunos años para que las tendencias más autoritarias hicieran su aparición en la vida política paraguaya.

[57] Los elegidos por parroquias aparecen citados en Carlos R. Centurión, *Historia de la cultura...*, pp.318-319, que habla de 41 delegados para el Gran Club del Pueblo frente a los 12 del Club del Pueblo. Lewis habla de 42 y 12, respectivamente.

[58] Así lo señalan Carlos R. Centurión en *Historia de la cultura...*, p. 317, y Milda Rivarola, *Obreros...*, pp. 23 y ss.

[59] Para una descripción pormenorizada de la biografía intelectual de los miembros de la Comisión Constitucional, véase C. Centurión, *Historia de la cultura...*, pp. 322-348.

Conclusiones: valores, intereses y sufragio en Paraguay

En suma, y suponiendo que el objetivo de la élite haya sido construir y consolidar sus respectivas posiciones, la adopción de un orden político en el que el sufragio universal y la competencia partidaria fueran sus piedras angulares permitió, o al menos ése podría haber sido uno de sus cálculos, *refundar* un nuevo orden convocando a la población a participar en la reconstrucción del país; gracias al sufragio universal masculino los diversos sectores de la élite podían justificar su dominio o preeminencia y dirimir los conflictos entre élites; también les sirvió para legitimar posiciones respecto de Argentina y Brasil, países —sobre todo este último— con claras apetencias territoriales. En la lógica de los decisores debía resultar más difícil absorber un territorio organizado en el que se habían implantado formas de participación política consideradas como propias de naciones civilizadas, que hacerlo con una "republiqueta" gobernada por dictadores. Por otra parte, los grupos políticos paraguayos se hicieron eco de la rivalidad argentino-brasileña. De hecho, la implantación del sufragio no fue defendida con la misma vehemencia por lopiztas y legionarios. Fueron los decoudistas quienes insistieron en su necesidad para contrarrestar la oposición que este grupo despertaba al representante brasileño.

De todo esto se deduce que no fue la ampliación de la ciudadanía el objeto de la instauración del sufragio universal masculino sino su creación porque se consideraba que en esa creación reposaba la posibilidad de reconstruir la nación y de constituirse como élites políticas.

Ahora bien, la implantación del sufragio se constituyó como un acto simbólico ligado a la refundación de la nación ante la amenaza externa. El voto fue un mecanismo simbólico de inclusión de los distintos sectores —vencedores y vencidos— de la élite paraguaya. Como acto simbólico, compensatorio, estuvo constituido por dos polos: uno normativo, otro afectivo, asociado a la construcción de identidades colectivas. Esto puede explicar, al menos parcialmente, por qué el voto en Paraguay ha sido fuente de legitimidad incuestionable y por qué cada uno de los cuartelazos, golpes de Estado, levantamientos militares y guerras civiles del periodo liberal apelaban a la defensa o la restauración de los derechos y libertades, y también podría explicar por qué la Plaza 14 de Mayo de Asunción, después llamada "Constitución", se convirtió en lugar privilegiado para manifestaciones o mítines

políticos. Este carácter simbólico del sufragio también podría dar pie para plantear en qué medida ese símbolo, ante la existencia de contradicciones más poderosas —paraguayos *versus* extranjeros— ha tenido capacidad para integrar y resolver el conflicto ligado a la convivencia democrática.

IX. FRAUDE AL SUFRAGIO: LA REFORMA ELECTORAL EN COLOMBIA, 1830-1930

EDUARDO POSADA CARBÓ,
Institute of Latin American Studies,
University of London

"LA VERDADERA LEY DE ORDEN PÚBLICO en nuestras democracias hispanoamericanas", escribió Miguel Samper en 1898, "será la que organice el poder electoral con independencia del gobierno", y añadió: "para que el sufragio popular se sustituya a la guerra y se convierta en fuente de la legitimidad de los poderes políticos".[1] Samper hacía estas observaciones a propósito de varios proyectos de reforma electoral que entonces se discutían en un Congreso del cual se sentían excluidos injustamente los liberales. Los proyectos no prosperaron. Y pronto el país se vio envuelto en la guerra civil más seria que sufrieron los colombianos durante el siglo XIX. Años más tarde, en 1936, al insistir en la necesidad de la "pureza del sufragio", el presidente Alfonso López Pumarejo advertía que las "revueltas que [habían] ensangrentado el suelo de la patria con dramática regularidad [habían] buscado la explicación en las maniobras electorales".[2]

El tema de la reforma electoral estuvo, pues, en el centro de la misma constitución política del país. De él dependía la premisa fundamental de la legitimidad, la que, a su turno, condicionaba la estabilidad. Por eso quizá desde los mismos orígenes de la república, las discusiones sobre legislación electoral tenían un alcance comprehensivo que no puede subvalorarse. Pierre Rosanvallon ha destacado este carácter integral del tema de la reforma electoral en la Francia del siglo XIX: "Jugaba el papel de remedio político universal, con respuestas para todos los grandes problemas del momento: la supresión de la corrupción [...], el respeto por el bien común, la garantía de la paz social".

[1] "Ley de elecciones", *La Crónica*, 27 de septiembre de 1898, en M. Samper, *Escritos Político-Económicos*, p. 29.

[2] *Mensaje del Sr. Presidente de la República al Congreso Nacional sobre la pureza del sufragio*, Bogotá, 1936, p. 8.

Para quienes criticaban el sistema, el monopolio político era "la fuente de todos los males y disturbios".[3] La importancia de las leyes electorales era asimismo destacada en Argentina por Joaquín González, como "la base de la existencia de la constitución [...] la vida misma del régimen representativo".[4]

Quienquiera que se acerque a la historia política colombiana no tarda en descubrir las pasiones que siempre despertó el tema electoral. La historiografía moderna, sin embargo, le ha prestado muy poca atención. Por supuesto hay destacadas excepciones. En su estudio sobre el sufragio en Argentina y Colombia, David Bushnell señalaba cómo el derecho electoral podría ser "un campo propicio para los estudios comparativos", los que podrían ayudar "en alguna medida a esbozar la fisonomía propia histórico-cultural de cada país o región".[5] Las disposiciones sobre el sufragio, y la ruta que siguieron las distintas legislaciones electorales, revelan aspectos cruciales sobre la constitución de las naciones que merecen un análisis más detenido.[6]

La experiencia colombiana contiene algunas paradojas. A pesar de la intensa vida electoral del país y de la recurrencia de las polémicas sobre las reglas electorales —o precisamente por causa de ellas—, Colombia no experimentó reformas electorales que marcaran grandes hitos en su historia política, como la *Reform Act* británica de 1832 o la

[3] P. Rosanvallon, "The republic of universal suffrage", en B. Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, 1994, p. 195.

[4] Citado en Carlos Malamud, "La efímera reforma electoral de 1902 en la Argentina", en este volumen.

[5] D. Bushnell, "El sufragio en la Argentina y en Colombia hasta 1853", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, núm. 19, 1968, p.12. Acerca de la historia electoral colombiana véase su "Voter Participation in the Colombian Election of 1856", *HAHR*, núm. 51, 1971, pp. 237-249; "Las elecciones presidenciales, 1863-1883", *Revista de la Universidad Nacional de Medellín*, núm. 18, 1984, y "Las elecciones en Colombia: siglo XIX", *Credencial Historia*, febrero de 1994. Su reciente libro, *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*, Berkeley, Los Ángeles y Oxford, 1993, dedica buena atención a los asuntos electorales y constitucionales. Malcolm Deas también ha observado el poco interés prestado a la materia. Véase en particular su ensayo "Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia", *Revista de Occidente* (octubre de 1973), reproducido en *Del poder y la gramática*, Bogotá, 1993, y, más recientemente, su "Army, Church and Police: Three institutions in Colombian elections, 1850-1930", en E. Posada (ed.), *Elections Before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres y Basingstoke, 1996. Otros importantes estudios de historia electoral colombiana: C. Bergquist, "The Political Economy of the Colombian elections of 1897", *HAHR*, núm. 56, 1976; Patricia Pinzón, *Elecciones y ejército*, Bogotá, 1994, y M. Medina, "Obispos, curas y elecciones, 1919-1930", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, núms. 18-19, 1990-1991. De particular interés para el tema de este ensayo: F. González, "Legislación y comportamiento electorales: evolución histórica", en *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*, Bogotá, 1997.

[6] Véase los sugerentes comentarios de D. Bushnell, en "La evolución del derecho del sufragio en Venezuela", *Boletín Histórico*, núm. 29, 1972.

Ley Sáenz Peña de 1912 en Argentina.[7] La falta de un debate historiográfico sobre legislaciones particulares —como la reforma ecuatoriana de 1861, la de Chile de 1874, la de Perú de 1896 o la de Costa Rica de 1948— es un claro indicio de dicho vacío.[8] Por lo demás el proceso colombiano, como el de muchos países latinoamericanos, estuvo lejos de manifestar la evolución lineal de algunos países europeos. En Inglaterra, por ejemplo, el calendario del sufragio en el siglo XIX iría por los caminos del progreso marcado por fechas conocidas: 1832, 1867, 1884-1885. En Irlanda pasaría algo similar, pero con una lista de fechas más larga: 1801, 1829, 1832, 1850, 1868 y 1884-1885.[9] En Latinoamérica, un caso excepcional de gradualismo evolutivo es el de Chile.[10] La expansión del sufragio en Colombia seguiría un camino más accidentado, con cambios acelerados durante la primera mitad del siglo, seguido por retrocesos y nuevas evoluciones a distintos ritmos.

Este ensayo es un intento de abordar el tema de la reforma electoral en Colombia desde una perspectiva moderna. Como tal, no tiene pretensiones de analizar con detalle ninguna de las muchas reformas electorales propuestas entre 1830 y 1936. En la primera parte se analizarán los vaivenes de la expansión del sufragio en sus distintas etapas, desde la consolidación de la república hasta la adopción final del sufragio universal masculino en 1936. Este capítulo intenta mostrar que desde muy temprano el proceso electoral colombiano incluyó sectores populares de la población, razón que ayudaría a explicar la relativa ausencia de discusión alrededor del sufragio universal. Casi desde los inicios de la república, el debate lo suscitó primordialmente la libertad

[7] Véase C. Seymour, *Electoral Reform in England and Wales. The Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832-1885*, Londres, 1970; E. J. Evans, *The Great Reform Act of 1832*, Londres y Nueva York, 1994; N. Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, 1977; P. Alonso, "Voting in Buenos Aires Before 1912", en Posada Carbó, *Elections Before Democracy*.

[8] Véase J. Maiguashca, "The Electoral Reforms on 1861 in Ecuador and the Rise of a New Politica Order", en E. Posada Carbó (ed.), *Elections Before Democracy;* y G. Chiaramonti, "Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú", en A. Annino (ed.) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XXI*, México, 1995. El libro de J. Samuel Valenzuela, *Democracia vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, 1985, es esencial para la historia electoral chilena y para diversos aspectos de la historia del sufragio en el continente. El trabajo de E. Valenzuela está abriendo nuevos horizontes: "Catolicismo, anticlericalismo y extensión del sufragio a la mujer en Chile", *Estudios Públicos*, núm. 58, 1995. Sobre Costa Rica: F. E. Lehoucq, "Institutional Change and Political Conflict: Evaluating Alternative Explanations of Electoral Reform in Costa Rica", *Electoral Studies*, núm. 14, 1. Sobre Bolivia, M. Irurozqui, "Ebrios, vagos y analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952", *Revista de Indias*, t. LVI, núm. 208.

[9] K. T. Hoppen, *Elections, Politics and Society in Ireland*, 1832-1885, Oxford, 1984.

[10] J. S. Valenzuela, "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno", en este volumen.

del sufragio. El tema del fraude electoral será, por ello, objeto de análisis en la segunda parte del ensayo. En las conclusiones discuto algunas de las medidas tomadas para combatir el fraude y ofrezco algunas reflexiones finales. Al cubrir un periodo tan amplio, este ensayo sólo pretende introducir las diversas facetas de un tema muy rico que está por explorarse. Aspira, pues, a abrir y no a cerrar interrogantes.

Los vaivenes del sufragio universal

La historia de la expansión del sufragio en Colombia puede dividirse en varios periodos: *1)* sufragio restringido, desde el establecimiento de la república, tras la disolución de la Gran Colombia en 1830, hasta 1853; *2)* sufragio universal masculino entre 1853 y 1863; *3)* régimen federal, donde coexisten, aunque en distintos estados de la Unión, el sufragio restringido con el universal, entre 1863 y 1886; *4)* nuevamente sufragio restringido para elecciones nacionales, pero conservando el sufragio universal masculino para elecciones municipales y departamentales, entre 1886 y 1936, y *5)* adopción definitiva del sufragio popular, para hombres en 1936 y para mujeres en 1957. Una breve mirada a los distintos periodos permite identificar las características de los vaivenes del sufragio en Colombia.

Las primeras experiencias con el voto en Colombia, tras la invasión napoleónica en la Península Ibérica, han sido prácticamente ignoradas por la historiografía.[11] Sobre sus resultados, sin embargo, se forjaron nociones sobre las prácticas electorales que habría que estudiar con más detenimiento. Algunos líderes de las guerras de Independencia, como Simón Bolívar, desarrollaron un escepticismo temprano frente al sufragio. En su *Manifiesto de Cartagena* en 1812, en alusión a las elecciones venezolanas, Bolívar advertía: "Las elecciones populares hechas por los rústicos del campo y por los intrigantes moradores de las ciudades añaden un obstáculo más a la práctica de la federación entre

[11] Éstas han comenzado a ser estudiadas para otros países latinoamericanos. Véase en particular, el ensayo de F. X. Guerra y M. D. Demelás-Bohy, en Posada (ed.), *Elections Before Democracy;* los ensayos de J. C. Chiaramonte, A. Annino y M. D. Demelás-Bohy, en A. Annino (ed.), *Historia de las elecciones...*, y V. Peralta, "Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cusco, 1809-1815", *Revista de Indias,* t. LVI, núm. 206, 1996. Al menos dos textos recientes sobre las guerras de la independencia abordan el tema desde ángulos interesantes: F. X. Guerra, *Modernidad e independencias,* Madrid, 1992, y J. Rodríguez O., *La independencia de la América española,* México, 1996. Se podrá encontrar una introducción al caso colombiano en F. González, "Legislación y comportamiento...", art. cit.

nosotros; porque los unos son tan ignorantes que hacen sus votaciones maquinalmente, y los otros tan ambiciosos que todo lo convierten en facción". En el Congreso de Angostura en 1819, sin embargo, el Libertador aseguró que las "repetidas elecciones" eran necesarias en los "sistemas populares" para evitar las tiranías, aunque advirtió que "todo no se debe dejar al acaso y a la ventura de las elecciones".[12] Una década más tarde, al analizar las causas del fracaso de la Gran Colombia, Juan García del Río denunciaba la "frecuencia de las elecciones" como "un semillero de discordia, sino un principio de muerte".[13] A pesar de estos sentimientos, prevaleció el principio representativo, restaurado nuevamente como forma de gobierno poco después del retiro de Bolívar del poder en 1830. Según José María Samper, eso "daba clara idea de los progresos que habían hecho en Colombia los principios de la ciencia constitucional", de la convicción de que la república debía inspirarse en "un régimen electoral bien concertado que diese por base al gobierno la representación de la soberanía popular".[14]

El régimen de la Nueva Granada que sucedió al desmembramiento de la Gran Colombia adoptó como Venezuela el sistema de elecciones indirectas. En circular del 14 de abril de 1836 sobre la elección presidencial que se avecinaba, el jefe político del cantón de Bogotá les recordaba las regulaciones electorales a los alcaldes, quienes debían formar, en coordinación con las juntas parroquiales, las listas de sufragantes y los electores. Tenían derecho a ser sufragantes los vecinos que hubiesen cumplido 21 años, o los menores de 21 años siempre que estuviesen casados, y tuviesen unos y otros la subsistencia asegurada sin depender de alguien en calidad de sirviente doméstico o jornalero. Los sufragantes votaban por los electores, quienes, adicionalmente a los requisitos de aquéllos, debían ser mayores de 25 años y saber leer y escribir. En el caso de las elecciones presidenciales, si ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta, la decisión quedaba en manos del Congreso.[15]

Existían algunos requisitos de ingreso, a los cuales la citada circular no hacía alusión explícita. Pero se ponía el acento en la independencia económica. El requisito de alfabetismo se imponía sólo al elector

[12] R. de Zubiría (ed.), *Breviario del Libertador. Un esquema documental básico*, Medellín, 1983, pp. 57, 127 y 140.

[13] Juan García del Río, *Meditaciones colombianas* (1829), Bogotá, 1985, pp. 59, 70 y 76.

[14] J. M. Samper, *Derecho público interno*, Bogotá, 1886, p. 184.

[15] *Constitucional de Cundinamarca*, 22 de marzo de 1836, colección de microfilmes de la Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá (CBLAA).

de segundo grado; para el sufragante, la aplicación de este requisito se había aplazado hasta mediados de siglo. Pese a estas restricciones, la naturaleza de la legislación y la forma como ésta se aplicaba indicaría un carácter inclusivo del sufragio. Los elementos populares, sobre todo urbanos, formaban parte del cuerpo electoral en las elecciones presidenciales de 1836.[16] La candidatura de Obando, en particular, movilizó a los sectores artesanales de ciudades como Cartagena, donde floreció una retórica "antiaristocrática".[17] Este activismo se hizo aún más intenso en las siguientes elecciones para cuerpos colegiados en 1838, cuando la Iglesia se involucró directamente en la movilización de sus feligreses, mientras que los llamados "progresistas" apelaron nuevamente a los sectores artesanales.[18]

Con la información disponible no es posible estimar las dimensiones del electorado primario; mucho menos saber cómo evolucionó durante el periodo. Pero las evidencias sugieren grados significativos de movilización. Lo que sí surge con claridad es el carácter reñido de la competencia electoral. Entre 1836 y 1853, Colombia experimentó regularmente cinco elecciones presidenciales. Con excepción de la elección de Obando en 1853, cuya popularidad le garantizó la mayoría absoluta de las asambleas electorales, todos los demás presidentes tuvieron que ser designados por el Congreso.[19] Dada la polarización de las diversas contiendas, es muy posible que en su afán por conquistar adeptos, los partidos estuviesen dispuestos a aplicar con flexibilidad las disposiciones sobre restricciones del sufragio. Esto ocurría en Venezuela, donde el número de votantes analfabetos en 1846 sobrepasó el 60%, pese a las restricciones.[20] De todas formas, Colombia vivió un periodo de intensa agitación política y electoral, cuyo apogeo

[16] La participación de sectores populares en las contiendas electorales latinoamericanas del siglo XIX comienza a ser reconocida por los historiadores, aunque se disputa la naturaleza de su participación. Véase H. Sábato y E. Palti, "¿Quién votaba en Buenos Aires? Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880", *Desarrollo Económico,* núm. 119, 1990; los distintos trabajos de J. S. Valenzuela y el ensayo de H. Klein, en Annino, *Historia de las elecciones.*

[17] Para un análisis de estas elecciones desde un ángulo comparativo, véase, E. Posada Carbó, "Alternancia y república: Elecciones en la Nueva Granada y Venezuela, 1835-1837", en H. Sábato (ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina,* México, 1999.

[18] D. Sowell, *The Early Colombian Labor Movement. Artisan and Politics in Bogotá, 1832-1919,* Filadelfia, 1992, pp. 34-35. Este texto ofrece muy rica información sobre la participación artesanal en la vida electoral colombiana.

[19] Colombia (Registraduría), *Historia electoral colombiana, 1810-1988,* Bogotá, 1991, pp. 106-117.

[20] Véase J. Gil Fortoul, *Historia constitucional de Venezuela,* Berlín, 1909, vol. II; y A. Navas Blanco, *Las elecciones presidenciales del siglo XIX,* 1830-1854, Caracas, 1993.

fue la elección de José Hilario López en 1849. Esta efervescencia puede seguirse a través de un relato de los acontecimientos políticos de Cali, publicado en 1856.[21]

Cuando se adoptó el sufragio popular en la Constitución de 1853, amplios sectores de la población estaban familiarizados de alguna manera con las urnas. Dicha Constitución no sólo estableció el sufragio universal masculino —como hizo Argentina y haría Venezuela un poco más tarde—, sino que amplió el número de posiciones sometidas al voto directo: presidente, vicepresidente, magistrados a la Corte, procurador general, gobernadores de provincia, senadores y representantes. Dada la falta de datos sobre el cuerpo electoral nacional antes de 1853, es imposible determinar los efectos de esta reforma en la expansión del electorado. Pero tal como describen Ángel y Rufino Cuervo, las primeras elecciones en las que se ensayó el sufragio universal y directo animaron el "espíritu público":

> Cuando se iban acercando los días fijados, las casas (de los candidatos y activistas políticos) parecían talleres en que todos, chicos y grandes, hombres y mujeres, trabajaban, quienes en recortar, quienes en escribir y quienes en doblar (las papeletas electorales)... Otros se encargaban de inscribir a todos los que pudiesen votar, yendo a buscar a las chozas y hasta llevando a cuestas a los lisiados.[22]

De acuerdo con Bushnell, el potencial electoral en Colombia a mediados de siglo era alrededor de medio millón de personas.[23] Casi 200 000 se acercaron a las urnas en las elecciones presidenciales de 1856, lo que arroja una tasa de participación electoral de un 40%, considerablemente alta para la época. Por su alto volumen, el electorado colombiano contrastaba con otros electorados del mundo andino: 4 250 votantes en las elecciones presidenciales peruanas de 1851, o 24 000 en las elecciones chilenas de 1846. Venezuela, con 60 000 votantes en las elecciones de 1846, era el caso más cercano a Colombia.[24]

Algunos efectos políticos inmediatos del primer establecimiento del sufragio universal son más visibles. La primera elección que tuvo lugar

[21] *Reseña histórica de los principales acontecimientos políticos de la ciudad de Cali, desde el año de 1843 hasta el de 1855 inclusive*, Bogotá, 1856.

[22] Ángel y Rufino Cuervo, *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*, Bogotá, 1946, vol. 2, p. 277.

[23] Bushnell, "Voter participation in the Colombian election of 1856".

[24] Véase E. Posada Carbó, "El Estado y el proceso de incorporación: las elecciones en el mundo andino, 1830-1880", en J. Maiguashca (ed.), *Historia andina* (en prensa).

—la de procurador, en octubre de 1853— dio el triunfo a los conservadores, que también triunfarían en la elección presidencial de 1856. Desde algunos sectores comenzó a denunciarse el sufragio universal como una "farsa".[25] Algunos liberales derrotados "se alarmaron y han parecido dispuestos a echar pie atrás, restringiendo de nuevo el derecho para dejarlo únicamente a aquellos ciudadanos a quienes suponen capacidad e independencia".[26] Para estos liberales, el sufragio universal sólo había servido para que curas y propietarios de tierras manipularan el proceso electoral.

Pero no todos tomaron esta actitud. Manuel Murillo Toro, eminente figura del radicalismo liberal, quien llegaría a la presidencia en la década de 1860, advirtió a sus copartidarios sobre el error de menospreciar las conquistas republicanas del sufragio. Según Murillo Toro, había que aceptar algunos traspiés en las primeras experiencias con el voto popular, ya que era "de esencia del sufragio perfeccionarse a medida de su uso". Más aún, para el dirigente liberal se exageraba "mucho el poder de los curas y de los propietarios de tierra". Sin negar que éstos trataban de ejercer influencias, Murillo Toro argumentaba que su poder era limitado. Por lo demás, "la mayoría de los propietarios de tierra pertenece al partido liberal".[27] Y si bien los liberales habían perdido ciertas elecciones como la de procurador o la de ministros de la Suprema Corte, su participación en las elecciones de Congreso eran significativas.

Aunque sólo un estudio detallado del comportamiento electoral tras la Constitución de 1853 establecería la dimensión de los efectos de la reforma, pueden adelantarse algunas de sus consecuencias. En primer lugar, las evidencias indican que el sufragio universal alentó la movilización electoral. En segundo lugar, esta movilización estuvo acompañada por la intensificación de la contienda política. Quienes se interesan en estudiar la formación de los partidos políticos colombianos deberían detenerse en este periodo. Bushnell sugiere que alrededor de las repetidas campañas electorales (y de las primeras contiendas civiles) se fortalecieron los lazos de lealtad partidaria. En la década de los cincuenta puede identificarse con meridiana claridad esa división

[25] L. Ortiz, *Reminiscencias*, Bogotá, 1914, p. 50.

[26] Citado en M. Murillo Toro, "El sufragio universal", *El Tiempo*, 25 de septiembre de 1855, en M. Murillo Toro, *Obras selectas*, Bogotá, 1979, p. 89.

[27] *Ibid*, pp. 90-95. Sobre la necesidad de tener cautela frente a las denuncias liberales contra la intervención del clero en las elecciones, véase Deas, "The Role of the Church, the Army and the Police".

entre liberales y conservadores que marcará la historia colombiana. Finalmente, el triunfo de los conservadores en algunas de estas primeras experiencias, sobre todo en la elección presidencial de 1856, sirvió para convencer a algunos sectores del conservatismo sobre las conveniencias del voto popular. Algunos liberales persistieron en su empeño, ya que habían sido los promotores iniciales de la reforma. Así que en ambos partidos se desarrollaban sectores comprometidos con el sufragio universal.

La primera experiencia de elección presidencial directa por sufragio universal se vio frustrada por la guerra civil de 1859, desatada por la oposición liberal a una reforma electoral sobre la cual se tiene muy poco conocimiento.[28] No obstante, el final de la guerra no trajo contrarreforma nacional alguna. La Constitución de 1863 proclamó un exagerado federalismo —"pieza maestra de la democracia vuelta loca", según el ministro británico en Bogotá—.[29] La Constitución tocó sólo marginalmente el tema electoral, que dejó en manos de los nueve estados que formaron la Unión colombiana. Para la elección de presidente, por ejemplo, cada estado tenía derecho a un voto; se elegía quien consiguiese el voto de cinco de los nueve estados. Si no se conseguía esta mayoría, correspondía al Congreso tomar la decisión. Cómo llegaba cada estado a la decisión sobre su preferencia presidencial dependía de las respectivas legislaciones electorales. Así, el sufragio universal masculino prevaleció en Panamá, Bolívar, Magdalena y Cauca. Antioquia y Tolima volvieron al sufragio censatario y a las elecciones indirectas. Boyacá, Santander y Cundinamarca también regresaron al estado censatario pero preservaron las elecciones directas. En los dos últimos casos, las restricciones se limitaron a saber leer y escribir. En Cundinamarca, los electores sufragaban directamente para presidente de la Unión, representantes del estado al Congreso, gobernador, diputados a la Asamblea Legislativa y miembros del Gran Jurado Electoral.[30]

Lo que caracterizó este periodo fue la amplia descentralización del sistema electoral. El universo de sufragantes se comprimió en algunos estados pero no en otros. De todas formas persistieron las pasiones

[28] H. Montoya, *La cédula y el sufragio,* Bogotá, 1938, p.15. Según M. A. Caro, la "gran revolución demoledora de 1860 se inició con iguales protestas de paz, pidiéndose sólo la reforma de una ley electoral, detrás de lo cual vino la guerra civil", *Escritos Políticos,* Bogotá, 1991, t. III, pp. 45-46.

[29] Bunch at Earl of Derby, Bogotá, 14 de junio de 1875, PRO, FO55/234.

[30] *Recopilación de todas las leyes vijentes sobre elecciones.*

electorales. Como se amplió el número de cargos sujetos a elección y disminuyó el periodo presidencial a dos años, el país vivía en medio de las agitaciones producidas por las campañas electorales —las "fiebres electorales bienales", como las calificó un diplomático en Bogotá—.[31] Durante los 23 años de vigencia de la Constitución de Rionegro, los colombianos votaron 12 veces para presidente de la república. En algunos sectores el sufragio comenzó a identificarse con los frecuentes desórdenes que ocasionaba su constante ejercicio. Éste reforzó las lealtades partidarias aunque, al mismo tiempo —dado el carácter descentralizado del sistema—, estimuló la organización laxa de unos partidos que fortalecían sobre todo sus raíces locales.

La Constitución de 1886 de alguna manera fue una reacción contra los extremos ultrafederalistas de la carta de Rionegro. Esta reacción se reflejó en las nuevas regulaciones sobre el sufragio.[32] Se volvió a unificar el sistema electoral. El ejercicio de las elecciones nacionales se restringió a través de requisitos de alfabetización y renta y se preservó la elección indirecta para presidente, cuyo periodo se prolongó a seis años con posibilidad de reelección. Sin embargo, el sufragio universal masculino siguió vigente en las elecciones para concejeros municipales y diputados para las asambleas. Esta medida, ignorada por lo general en la historiografía, fue significativa.[33] Por un lado mantuvo el carácter popular del sufragio. Los partidos de oposición, que con frecuencia se abstuvieron de participar en las elecciones presidenciales, conservaron especial interés en las contiendas locales. Como los congresistas (y diputados, después de 1910) ejercían mucha influencia sobre la conformación de las autoridades electorales, el sufragio universal masculino en las elecciones locales le confirió una dinámica particular a las autoridades electorales frente al gobierno. La legislación de 1886 sufrió importantes modificaciones en 1910, cuando se reintrodujo la elec-

[31] Una discusión más detallada acerca las prácticas del sufragio durante este periodo se encuentra en mi "Elections and Civil Wars in Nineteenth-Century Colombia: The Presidential Election of 1875", *Journal of Latin American Studies* (octubre de 1994). Para el análisis de la política en los estados véanse J. Park, *Rafael Núnez and the Politics of Colombian Regionalism, 1863-1886*, Baton Rouge, 1985; A. Valencia Llano, *Estado soberano del Cauca. Federalismo y regeneración*, Bogotá, 1988. Una perspectiva nacional, H. Delpar, *Red against Blue. The Liberal Party in Colombian Politics, 1863-1899*, Alabama, 1981.

[32] Además de las disposiciones constitucionales, hubo subsiguientes leyes electorales que fueron recogidas en el *Código de elecciones*, Bogotá, 1896.

[33] El significado de esta medida y las prácticas electorales durante la hegemonía conservadora se discuten en mi "Limits of power: elections under the conservative hegemony in Colombia, 1886-1930", HAHR, mayo de 1977.

ción directa de presidente, cuyo periodo se redujo a cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata, y se aminoraron los requisitos de renta para los sufragantes.

Las restricciones introducidas en 1886 no excluyeron del todo a los sectores populares del sufragio. Como ya se anotó, se conservó el sufragio universal masculino para las elecciones locales. Por lo demás las restricciones económicas se volvieron relativamente menos onerosas con el paso del tiempo, mientras la competitividad partidista motivaba la ampliación del cuerpo electoral que, de todas formas, recibió un nuevo empuje tras las reformas de 1910. Se estima que 48% de la población masculina adulta participó en las elecciones presidenciales de 1930. Lo que en principio puede sorprender al observador es la ausencia de debate sobre la ampliación del sufragio después de 1886. Quizá la polémica más célebre sobre el tema se llevó a cabo durante la Asamblea Constituyente de 1886, cuando el conservador Miguel Antonio Caro defendió el sufragio universal masculino frente a las críticas formuladas por el liberal independiente José María Samper.[34] La falta de un debate intenso sobre el tema se explica por una razón sencilla: los sectores populares, pese a las restricciones, siguieron participando en las urnas. Cuando en 1936 los liberales finalmente propiciaron la adopción del sufragio universal masculino, la preocupación dominante no era la ampliación del cuerpo electoral,[35] sino la necesidad de garantizar la "pureza del sufragio".

La corrupción de las urnas

La expansión del sufragio no fue el tema central de la reforma electoral en Colombia. Como en Argentina y en Chile, las preocupaciones

[34] La expansión del sufragio fue objeto de uno de los debates más acalorados entre los constituyentes de 1886; *Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886*, Bogotá, 1983. Entre 1910 y 1930 se discutieron al menos 10 proyectos de reforma electoral en el Congreso. Excepcionalmente, un proyecto presentado por Antonio J. Restrepo en 1925 incluyó el tema de la expansión del sufragio. La mayoría de estos proyectos buscaba el establecimiento del voto secreto y de una tarjeta de identidad para los electores, la reorganización del poder electoral y la exclusión del ejército de las urnas. Un resumen, en Montoya, *La cédula y el sufragio*, pp. 25-55; véase también F. Barón, *La reforma electoral*, Bogotá, 1915; y Cámara de Representantes, *La reforma electoral*, Bogotá, 1927.

[35] Véase, sin embargo, la discusión de Carlos Lozano y Lozano sobre un texto de Carlos Uribe Echeverri, quien propuso en 1936 requisitos de alfabetización como los existentes en Brasil; C. Lozano y Lozano, "El sufragio y la democracia", en *Crítica y doctrina*, Bogotá, s. f., posiblemente 1948, pp. 31-42. El tema exige mayor investigación.

giraron alrededor de la efectividad del voto y de las condiciones que rodearon su ejercicio.[36] Diversos factores perturbaban las prácticas electorales: la manipulación de los electores por parte de los terratenientes, la injerencia del clero, la coerción física, la influencia del gobierno en el proceso electoral, la compra de votos, y la adulteración de los registros. En la medida en que distorsionaban la voluntad de los votantes, todas estas acciones pueden clasificarse bajo la categoría general de mecanismos de corrupción del sufragio. En esta sección se examina un área particular de corrupción del sufragio: el fraude electoral, es decir, las prácticas destinadas a adulterar físicamente el voto o a impedir su ejercicio.[37]

La aparición del fraude electoral fue paralela a la adopción del sufragio y su desarrollo tuvo muchas similitudes con otros procesos electorales, incluido el de Inglaterra donde la corrupción electoral sobrevivió de manera significativa hasta 1884.[38] Pero el entusiasmo republicano de la independencia recibía con cierta ingenuidad las noticias de su ocurrencia. En su *Diario político y militar,* José Manuel Restrepo registró el hecho como un acontecimiento extraordinario, el 31 de julio de 1838: "Se cometió en Tunja un crimen eleccionario. Se robaron los registros de elecciones primarias de 28 parroquias de aquel cantón".[39] Lo que parecía extraordinario en el *Diario* de Restrepo se volvió recurrente con el paso de los años. Las acusaciones sobre fraudes electorales se volvieron tan repetitivas como cuestionadoras de la legitimidad de un proceso político dominado por los expertos en las argucias eleccionarias. A mediados de siglo, algunas personas como Ángel Cuervo decidieron no volver a acercarse a las urnas tras haber sido testigos de fraudes.[40] Las alusiones a la "farsa" y a la "comedia electoral" se hicieron frecuentes en los críticos contemporáneos, como lo expresaban las reseñas políticas de Carlos Martínez Silva en el *Repertorio Colombiano* durante el último cuarto del si-

[36] Véase nota 32.

[37] Quedan así fuera del análisis las prácticas clientelares y de patronazgo tradicional, cualitativamente distintas del fraude. Aquéllas involucran intercambios de favores, así la relación sea asimétrica. Las prácticas fraudulentas buscan contrariar la voluntad expresa de los votantes o impedir el acto de sufragar.

[38] Véase Seymour, *Electoral Reform in England and Wales,* particularmente los caps. XIII y XIV; y H. J. Hanham, *Elections and Party Management. Politics in the Time of Disraeli and Gladstone,* Sussex, 1978, pp. 262-283.

[39] J. M. Restrepo, *Diario político y militar,* Bogotá, 1954, p. 117.

[40] E. Rothlisberger señalaría en la década de 1880: "Como sus votos carecen de valor, muchos hombres honorables, los mejores ciudadanos, precisamente, no acuden ya a las urnas"; *El Dorado,* Bogotá, 1963, p. 120.

glo XIX.[41] De alguna manera, el desdén de muchos historiadores y estudiosos de la política colombiana hacia la historia electoral del país se funda en esas críticas —las que supuestamente harían irrelevante su estudio—. Sin embargo, no existen trabajos sistemáticos sobre el fraude electoral durante el periodo que analizamos.[42] ¿Cuál era la naturaleza específica del fraude, y cuáles fueron sus manifestaciones? ¿Cómo evolucionó entre 1830 y 1930? ¿Hubo intentos de atacar el problema y con qué resultados? El estado de la investigación no nos permite resolver exhaustivamente estos interrogantes. Esta sección se limita a introducir las complejidades del tema y a formular algunas sugerencias que permitan abordar su estudio.

Algunas observaciones comparativas preliminares pueden servir para identificar las peculiaridades de la experiencia colombiana. No estamos frente al "unanimismo electoral" de la Argentina rosista, tampoco frente al régimen porfirista mexicano ni frente al encasillado español.[43] Es decir, las elecciones colombianas, en general, no las "hacía" el gobierno, aunque existiese mucha confección oficial en el proceso. Quizá podrían encontrarse similitudes con la experiencia chilena del siglo XIX.[44] Pero las elecciones en Chile fueron más controladas desde el centro; la "venia del Ejecutivo" no tuvo mucho espacio en Colombia. Por supuesto que las elecciones tuvieron casi siempre elementos de "fabricación", como fue el caso del registro de Padilla, llenado a sus anchas con electores ficticios por el gamonal de la región Juan Manuel Iguarán.[45] En algunas regiones, como el estado del Magdalena,

[41] C. Martínez Silva, *Capítulos de historia política de Colombia,* Bogotá, 1973, III, pp. 73, 125 y 142.

[42] Un trabajo excepcional que estudia el tema del fraude electoral en Argentina es el de Dolores Cullen, *Electoral Practices in Argentina, 1898-1904,* tesis doctoral inédita, Oxford University, 1994.

[43] M. Ternavasio, "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires, 1820-1840", en A. Annino (ed.), *Historia de las elecciones...*; F. X. Guerra, *Del antiguo régimen a la revolución* y su ensayo "The Spanish American Tradition of Representation and its European Origins", JLAS, vol. 26, 1,1994; y C. Dardé, "Fraud and Passivity of the Electorate in Spain, 1875-1923", en Posada Carbó, *Elections Before Democracy.*

[44] Valenzuela, *Democracia vía reforma,* y su ensayo "Building Aspects of Democracy Before Democracy: Electoral Practices in Nineteenth-Century Chile", en Posada Carbó, *Elections Before Democracy.*

[45] Los ejemplares de *El Porvenir,* entre enero y julio de 1904, ofrecen amplia documentación sobre estas elecciones. Véase también E. Lemaitre, *Rafael Reyes,* Bogotá, 1981, pp. 246-256; y C. Bergquist, *Café y conflicto en Colombia,* Medellín, 1981, pp. 252-261. El episodio del registro de Padilla, muy pobremente analizado, ha servido como modelo para explicar las raíces históricas del clientelismo en Colombia; S. Schmidt, "Patrons, Brokers, and Clients: Party Linkages in the Colombian System", en K. Lawson (ed.), *Political Parties and Linkage. A Comparative Perspective,* New Haven, 1980, pp. 268-272.

de donde provenía Iguarán, el problema era más serio. Así lo había denunciado su presidente en 1869: "En la mayor parte de los pueblos no se hacen elecciones sino rejistros, i las aldeas más retiradas i miserables ahogan el voto de las ciudades".[46] Sin embargo, el problema siempre fue más local que nacional, no necesariamente controlado por la capital, ni exclusivamente orquestado por los gobiernos —como se verá más adelante—, y en aquellos casos donde parecía evidente que el Ejecutivo "hacía" las elecciones, como lo denunció Sergio Arboleda en el Cauca en 1871, el proceso no estaba exento de competencia en las urnas.[47] El propio Arboleda describió un fenómeno donde la astucia del Ejecutivo estaba de todas maneras sometida a la incertidumbre de los resultados electorales en distritos fuera de su control; pero el Ejecutivo de la época en Cauca sabía jugar con la laxitud del calendario y contaba al final con algunos distritos fieles.[48]

El fraude electoral en Colombia no se caracterizó por la simple confección de los registros, sino por los constantes tejemanejes de los activistas políticos a lo largo de reñidos procesos electorales: desde la confección de la lista de votantes hasta los conflictos que sucedían con regularidad a los escrutinios. Así como existe una bibliografía de las guerras civiles, existe también una abundante bibliografía electoral, por lo general de denuncia, con frecuencia fruto de las demandas de los perdedores.[49] Uno de estos documentos, firmado por un numeroso grupo de conservadores de Mompox, relata los obstáculos que tuvieron que enfrentar en las elecciones de 1888 —a sólo dos años de haberse consolidado la Regeneración—.[50] La primera dificultad con la que tropezaron se presentó cuando quisieron inscribir las listas de sus candidatos ante el Jurado Electoral: primero se les negó la posibilidad, después se les obligó a los candidatos a presentarse individualmente y se les exigían pruebas de identidad y de alfabetismo con el fin de retrasar el proceso. Algo similar ocurrió con las inscripciones de votantes.

[46] H. Vengochea, *Mensaje que el presidente del estado S. del Magdalena dirije a la Asamblea Lejislativa,* Santa Marta, 1869, p. 17.

[47] S. Arboleda, *La constitución política,* Bogotá, 1952, pp. 115-153.

[48] *Ibid.,* p. 116.

[49] La analogía me la sugirió un ensayo de M. Deas, quien observó cómo la guerra "deja atrás un residuo de profundos antagonismos...una épica, una leyenda y una ideología", en "Pobreza, guerra civil y política: Ricardo Gaitán Obeso y su campaña en el Río Magdalena en Colombia, 1885", *Del poder...,* pp. 122 y 160. Deas sugiere que en Colombia las guerras dejaron más testimonios que muchas actividades pacíficas. Pero muchas elecciones cobraban características de guerra.

[50] *Historia de las elecciones de Mompox en 1888,* Cartagena, 1888.

Al fijarse ante el público las listas de individuos hábiles para votar, como 300 conservadores habían sido excluidos. El día de la elección, "la lista apareció adulterada, suprimidos algunos de los inscritos en tiempo". A pesar de todo, los conservadores perseveraron en su empeño. Ese día "el descaro sin ejemplo llegó a su colmo". Para comenzar sólo había una mesa electoral —en lugar de las tres que tradicionalmente se había colocado en Mompox—, "sin poner barra, sin dar el redoble y sin mostrar las urnas abiertas". Al iniciarse la votación, "varios ciudadanos presentes allí, reclamaron de aquella irregularidad, exigiendo que se cumpliera con lo ordenado por [...] la ley de elecciones".[51] Y al tratar de votar "se negó al mayor número de nosotros el uso de ese derecho", incluidos unos comisarios de policía, quienes decidieron renunciar a sus cargos ante la negativa de poder sufragar. Los resultados no fueron sorprendentes: 95 votos por los candidatos conservadores y 390 por el círculo gobiernista, casi todos, según los conservadores, votos falsos.

Las denuncias de los conservadores de Mompox sirven para identificar los diversos mecanismos utilizados para burlar el sufragio. El documento también revela otras peculiaridades del proceso electoral. Los derrotados se autoproclamaron conservadores, simpatizantes del gobierno central y enemigos de los radicales que aún continuaban dominando en Mompox junto con un grupo de independientes, y no eran espectadores pasivos de una comedia electoral cuyo epílogo se conocía de antemano. El proceso estaba acompañado por un ambiente de pugnacidad, donde salieron a relucir los conocimientos de legislación electoral y donde la amenaza de ruptura del orden siempre estuvo presente.

La historia de las elecciones de 1888 en Mompox no es excepcional.[52] La documentación existente en los fondos del Ministerio de Gobierno en los Archivos Nacionales corrobora la persistencia de esas prácticas corruptas durante las primeras tres décadas de este siglo.[53] Los historiadores no tendrían dificultades en armar los pasos de la trama electoral que repetiría la experiencia mompoxina en otros rinco-

[51] *Historia de las elecciones de Mompox*, p. 11.

[52] Mompox había sido centro de otro escándalo electoral en 1848, pero esta vez quienes se quejaban de haber sido burlados en sus derechos fueron liberales; *La Cámara de Mompós en sus sesiones de 1850*, Mompós, 1850.

[53] Archivo Nacional de Colombia, Bogotá, República, Ministerio de Gobierno, Asuntos Electorales. He consultado varios volúmenes entre 1910 y 1920, particularmente relacionados con la política de la costa atlántica.

nes del país. En Santander, las juntas electorales se conformaron exclusivamente con dependientes del jefe departamental en 1882. Las listas de electores se inflaron allí ese año con vecinos del estado de Boyacá.[54] En 1884, en las elecciones para diputados de Cundinamarca, se denunciaba "el votar muchas veces un mismo individuo con diferentes nombres". En Tuluá, cuando se contaban los votos en las elecciones municipales de 1871, "una de las mesas [electorales] clandestinamente amarrada por medio de una larga soga a la silla de un jinete, se escapó de súbito".[55] Como representante liberal único en una Cámara dominada por los conservadores, Rafael Uribe Uribe resumía así los atropellos contra el sufragio en Antioquia en 1897: "Desde la promesa oficial con que se atrajo al pueblo a los comicios hasta las sentencias de los jueces de escrutinio; desde la formación de las listas de sufragantes hasta la recepción de los votos; y desde la computación de éstos hasta la redacción de las actas y la expedición de credenciales, todo fue fraude y falsía, entreverado de amenazas y complementado con violencias".[56]

Una historia dedicada exclusivamente a demostrar las anomalías del proceso dejaría por fuera varias características de las elecciones colombianas. Ante todo, hay que observar que la manipulación electoral no era una prerrogativa única de ninguno de los partidos en disputa. Como lo expresaba un manifiesto sobre las elecciones de 1836, "cada partido empleó todas las ardides que estaban a su alcance para obtener el triunfo; oposicionistas y ministeriales, todos usaron a su vez armas reprobadas: seducían, halagaban, atraían, intimidaban y ponían en juego cuantos recursos les sugirió su entusiasmo o su malignidad".[57] Y entre los recursos estaban también las demandas por fraude. Esto plantea un problema adicional para el historiador: ¿cómo interpretar las denuncias?[58] El presidente del estado soberano de Bolívar, R. Santodomingo Vila, lo había observado en 1871: "Después de terminadas

[54] *El derecho de sufragio en el estado de Santander* (1882), 2.

[55] Arboleda, *La constitución política*, p. 147.

[56] R. Uribe Uribe, *Discursos parlamentarios*, Bogotá, 1897, p. 3.

[57] F. A. Obregón, *Manifiesto a sus conciudadanos*, Bogotá, 1954, cit. en J. J. Guerra, *Viceversas liberales*, p. 591.

[58] El problema es similar al planteado por los estudiosos de la corrupción: todo lo que el historiador puede en últimas hacer es escribir "the history of exposure of corruption". Véase G. R. Searle, *Corruption in British politics, 1895-1930*, Oxford, 1987, p. 8. Un excelente análisis de los problemas que enfrenta el historiador para interpretar documentos relativos a la corrupción en J. C. Waquet, "Some considerations on corruption, politics and society in sixteenth and seventeenth century Italy", en W. Little y E. Posada Carbó, *Political corruption in Europe and Latin America*, Londres, 1996.

las votaciones, como sucede siempre [...] cada círculo vencido lo ha atribuido a fraudes del contrario".[59]

La distinción es significativa, hay que insistir en ella, y merece examinarse con mayor detenimiento: el fraude generalmente era un elemento más de la competencia electoral entre los partidos, sobre todo a nivel local, y no una herramienta exclusiva del gobierno. Los países que, como Colombia, optaron por la forma representativa de gobierno tras la Independencia, tropezaban con una barrera poco apreciada por los historiadores: cómo arbitrar el conflicto electoral entre los partidos. En ausencia de un Estado central fuerte, el problema casi fue insoluble. En tiempos electorales la autoridad de quienes gobernaban en las capitales se veía debilitada. En 1839, el secretario del Interior advertía que era necesario apreciar la diferencia entre la ejecución de las leyes de orden administrativo y las electorales. Mientras en las primeras los funcionarios obraban "en armonía con la autoridad suprema de quien recibe un impulso uniforme", en las segundas "el procedimiento de algunas autoridades [era] casi aislado e independiente".[60] A nivel local los procesos electorales no siempre eran controlados fácilmente por las autoridades. Con una frecuencia inusitada, y poco estimada, el poder electoral —es decir, las juntas electorales que controlaban la conformación del registro, la votación y el escrutinio— no sólo era independiente del gobierno sino también entraba en conflicto *con el Ejecutivo.*

Las relaciones entre el poder electoral y el gobierno variaron con el transcurso del tiempo. También variaron de municipio en municipio. ¿Cómo se conformaban las autoridades electorales? ¿De dónde provenía su poder? ¿Cómo articulaban sus acciones con los gobiernos locales, con los partidos y sus candidatos y con las otras autoridades electorales? Las respuestas a estos interrogantes son fundamentales para entender la naturaleza del conflicto electoral en Colombia y evaluar las dimensiones del fraude. Pero no contamos siquiera con una historia institucional del poder electoral, aunque una reciente publicación de la Registraduría ofrece aportes valiosos.[61] Una rápida mirada a la forma como evolucionó la selección de las autoridades elec-

[59] R. Santodomingo Vila, *Informe del presidente constitucional del estado de Bolívar a la Asamblea Lejislativa,* Cartajena, 1871, p. 22.

[60] *Esposición del secretario de Estado en el despacho del Interior i Relaciones Esteriores de la Nueva Granada al Congreso Constitucional,* Bogotá, 1839, p. 6.

[61] Registraduría, *Historia electoral colombiana,* pp. 15-34.

torales de acuerdo con la legislación arroja algunas sugerencias de interés.

Entre 1810 y 1930 el proceso de nominación de las autoridades electorales varió de manera significativa, casi al vaivén de las contiendas civiles. En medio de tantos cambios, sin embargo, se identifican algunos patrones. Primero, con excepción del periodo 1834-1839, durante el cual las autoridades tenían un poder casi exclusivo en la selección de los miembros de las juntas escrutadoras, el poder electoral se originaba en los cuerpos colegiados —concejos municipales, asambleas o concejos—.[62] A partir de 1888, el presidente pudo nominar miembros al Gran Consejo Electoral, pero su poder era compartido, en minoría, con el del Congreso. Segundo, hasta 1888 no parece haber existido una autoridad nacional electoral;[63] el poder electoral había funcionado de manera descentralizada. Incluso después de 1888 este carácter descentralizado persistió, dado el poder que en la formación de las autoridades electorales locales ejercían las asambleas departamentales. Finalmente, las autoridades electorales estuvieron siempre sujetas a rotaciones periódicas: sus periodos de nombramiento variaron entre uno y cuatro años. Al poder electoral lo caracterizaba la inestabilidad.

Cómo funcionaron en la práctica estos arreglos institucionales es el reto de una historia moderna de las elecciones colombianas. Las evidencias sugieren un desarrollo tan conflictivo como el de la misma política partidaria; también corroboran la hipótesis de la autonomía relativa del poder electoral. Esta autonomía ciertamente se practicó frente al Ejecutivo nacional. Así lo comprueban los resultados de las elecciones presidenciales de 1836, las primeras elecciones competitivas después de la desintegración de la Gran Colombia. En Cartagena, por ejemplo, los amigos de Santander se quejaron vanamente ante el presidente y la Cámara por los supuestos desmanes del gobernador de la provincia contra los miembros de una de las juntas escrutadoras.[64] El gobernador favorecía a Márquez, el candidato de la oposición, quien finalmente fue elegido presidente, y Santander aceptó la derrota. Las

[62] En esta generalización se excluye el periodo federal 1856-1886. La legislación electoral varió entonces de estado a estado en los nueve que formaban la Unión. La información sobre este periodo es escasa y ardua de conseguir. El trabajo citado de la Registraduría no incluye ningún dato al respecto.

[63] Excepto el mismo Congreso de la República entre 1832 y 1834.

[64] El conflicto está ampliamente documentado en el *Archivo Santander* (Bogotá, 1925), XXII, pp. 179-250. Véase también *Representación que hacen a la honorable Cámara de Representantes los miembros de la junta escrutadora del Cantón de Cartajena sobre los atentados que contra ellos cometió el gobernador de la provincia,* Cartagena, 1837.

autoridades nacionales reconocían con cierta frustración la "independencia del poder electoral" que, según el ministro de Gobierno en 1898, no consultaba "realmente la responsabilidad a que debe estar sometido ese poder, por abuso o negligencia de sus funciones".[65] A nivel local, esta independencia se veía obstaculizada por el poder de los gobiernos seccionales, los políticos y los gamonales. Aun así el secretario de Gobierno de Tolima se quejaba en 1874 de los problemas que causaba la ley de elecciones vigente: según él, no daba "ninguna injerencia al Poder Ejecutivo en las funciones electorales, las cuales están encomendadas a empleados i corporaciones que son independientes".[66] Durante la llamada "hegemonía conservadora", tras los intentos de centralizar el poder, las elecciones locales no proyectaban siempre la imagen de absoluto control reflejada en algunas corrientes historiográficas. En 1917, por ejemplo, el gobernador del Atlántico intentaba terciar vanamente en el conflicto entre el jefe político de Sabanalarga y el Jurado Electoral.[67] Un año más tarde, el presidente del Jurado Electoral de Campo de la Cruz se enfrentaba al alcalde de dicho municipio.[68]

"Conflicto" y no "control" sería, pues, una expresión más adecuada para caracterizar la naturaleza de las elecciones colombianas.[69] Se trataba de un conflicto en esencia partidista reflejado en las urnas, y que se traducía con frecuencia en una lucha entre los diversos poderes de un estado débil y mal formado: alcaldes contra jurados electorales o gobernadores contra asambleas. En ocasiones las instituciones terminaban imponiéndose. Fue el caso de las elecciones para diputados en Santander en 1871, cuando la Asamblea Departamental, como depositaria última del poder electoral, formalizaba la decisión de una reñida elección entre radicales y mosqueristas, en contra de las supuestas

[65] *Informe presentado por el ministro de Gobierno de Colombia al Congreso constitucional,* Bogotá, 1898, XVII.

[66] *Memoria del secretario de Gobierno del Tolima presentada al presidente del estado para la Asamblea Legislativa,* Bogotá, 1874, XVI. En este caso, la asamblea tenía el poder de nombrar a las autoridades electorales del estado (XVIII).

[67] Gobernador Carbonell al presidente Concha, Barranquilla, 15 y 17 de febrero de 1917; Archivo Nacional de Colombia, República, Ministerio de Gobierno, Asuntos Electorales, 1916 y 1917, vol. 7, ff. 152 y 155; S. Rozo al presidente Concha, Barranquilla, 21 de noviembre de 1917, *idem.*, 1917-1918, vol. 9, f. 475.

[68] E. Caballero al presidente Concha, Campo de la Cruz, 30 de enero de 1918, *idem.*, 1918-1920, vol. 10, f. 441.

[69] Un trabajo donde, desde un ángulo distinto, se le otorga a las elecciones una función de control, a pesar de la recurrencia de la violencia electoral, es el de Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil,* Stanford, 1990.

arbitrariedades del jurado electoral.[70] En otras ocasiones estas disputas conducían a la violencia que encontraba su máxima expresión en las guerras civiles.[71] No obstante, desde las tempranas experiencias de la república se desarrolló también una cultura de litigio alrededor del conflicto. En 1839, el secretario del Interior observaba cómo las "leyes de elecciones están sujetas a las diferentes capacidades de miles de individuos, que las estudian i examinan cada año con más empeño".[72] Más explícita sobre el tema que nos ocupa fue la *Circular* expedida por la Comisión Directiva Liberal de Bogotá en 1856, donde se instruía a los copartidarios "un estudio esmerado de las disposiciones vigentes sobre elecciones [...] para estar en aptitud de impedir todo fraude".[73] En la segunda década del siglo XX Marco Fidel Suárez observaba cómo el código de elecciones era "usadísimo en provincia".[74] Pedro Juan Navarro recordaría más tarde que durante sus años de lucha política contra el régimen conservador "no hubo un solo periodo sin pleito electoral". Y se ufanaba de que las seis veces que fue elegido tuvo que "luchar a brazo partido" contra quienes le disputaban los resultados de las urnas, incluidos los gobernadores del Atlántico.[75]

Conclusiones

Hasta aquí he intentado ofrecer una introducción a la evolución del sufragio y un panorama general más complejo del fraude electoral en Colombia entre 1830 y 1930. Sobre las dimensiones del sufragio, he sugerido que desde sus inicios la legislación incorporó sectores populares a la vida electoral. A pesar de sus vaivenes, la legislación electoral

[70] J. J. García, *Crónicas de Bucaramanga,* Bucaramanga, 1944, pp. 244-245.

[71] Un llamado a los liberales federalistas de Antioquia, a las armas, arrancaba recordando: "¡Antioqueños! Los hombres que en mala hora os arrebataron por medio del fraude eleccionario los puestos públicos [...] pretenden hoi precipitar vuestro rico país en un abismo de desventuras"; *La Voz del Cauca* (Cali, reimpreso en Bogotá, 1860). Tras describir los atropellos contra el sufragio en las elecciones de Boyacá de 1868, como causante de la subsiguiente revolución, Zenón Solano concluía: "I en presencia de los poderosos i abundantes motivos espuestos, ¿hai quien dude de la justicia i santidad de la revolución?"; *Documento para la historia,* Bogotá, 1871, p. 6. Las relaciones entre fraude electoral y guerras civiles fueron expuestas ante el Congreso en la *Memoria del secretario de lo interior i Relaciones Esteriores,* Bogotá, 1871, pp. 14-16. He analizado el fenómeno de la violencia electoral en "Civilizar las urnas: conflicto y control en las elecciones colombianas, 1830-1930", en C. Malamud (ed.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la península ibérica, 1830-1930,* vol. 1, Madrid, 1995.

[72] *Esposición del secretario de Estado, en el despacho del Interior i de Relaciones Esteriores del gobierno de la Nueva Granada al Congreso constitucional,* Bogotá, 1839, p. 3.

[73] Comisión Directiva Liberal, *Circular,* Bogotá, 1856.

[74] M. F. Suárez, *Obras. Sueños de Luciano Pulgar,* Bogotá, 1966, II, p. 457.

[75] P. J. Navarro, *El parlamento en pijama,* Bogotá, 1936, pp. 15-19, 179 y 190.

se caracterizó por su carácter incluyente a lo largo de todo el periodo. Esta legislación, y las prácticas electorales que suscitaron, señalan la existencia de un país político dinámico. Interesa destacar cómo las grandes reformas electorales —relacionadas con la extensión del sufragio— se identificaron casi siempre con transformaciones constitucionales significativas y eran parte integral de una visión particular de la sociedad y del Estado.

Sobre los problemas relacionados con el ejercicio del sufragio, en particular el fraude electoral, he sugerido ante todo un poco de cautela, dado el carácter partidista de las denuncias y que tanto los hechos fraudulentos, como las demandas contra su ocurrencia, formaban parte de la competencia electoral. He sugerido también que sus manifestaciones fueron relativamente independientes del poder central.

Entender la naturaleza del fraude requiere el esfuerzo adicional de acercarse a las distintas historias locales: el escenario del fraude es el municipio, sus protagonistas son por excelencia los políticos locales. Por lo demás, un estudio más sistemático del fenómeno tendría que tomar en cuenta su desarrollo a través del tiempo, bajo los diferentes regímenes políticos.

Antonio Annino ha sugerido que el "controvertido tema de la corrupción electoral" es un "extraordinario campo de investigación de la *historia política*".[76] *La importancia del tema es innegable.* Si aceptamos la definición schumpeteriana de la democracia, con el acento en su contenido procedimental, el tema del fraude electoral adquiere aún mayor significado.[77] A él están vinculadas la constitución misma de la nación política, las reglas básicas de entendimiento entre gobernantes y gobernados, y hasta la fuente misma de la autoridad. Así lo entendían los contemporáneos que con tanta pasión abordaban la discusión del tema. Hasta que no se acordaron las reglas del juego político por todas las partes en disputa, el sufragio estuvo sujeto a las denuncias que ilegitimaban el ejercicio del poder. Las mutuas recriminaciones de los partidos se incorporaron a sus respectivas visiones sectarias de la historia nacional.[78] Al catálogo de acusaciones de los liberales contra los fraudes de la hegemonía conservadora, los conservadores respondían con su propia lista de denuncias.

[76] Annino (ed.), *Historia de las elecciones*, p. 14.

[77] J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, 1994.

[78] Acusaciones contrarias clásicas en Anon. *Los partidos políticos en Colombia*, Bogotá, 1922; Guerra, *Viceversas liberales;* y C. Holguín, *Cartas políticas*.

Annino también advierte que debe tenerse en cuenta cómo en Latinoamérica la retórica contra el fraude no estuvo acompañada de una legislación al respecto.[79] Éste no es el caso colombiano. Por lo menos desde la ley electoral de 1856 hay claras estipulaciones sobre las prácticas corruptas que se constituían en causal de nulidad.[80] Asimismo hay penas. También hay evidencias de la aplicación de las leyes punitivas: una publicación de 1871 destacaba los castigos por delitos contra el sufragio en el estado de Bolívar.[81] La retórica oficial contra el fraude iba siempre de la mano de cierta ritualidad expresa en las circulares firmadas por el gobierno antes de cada elección, como la que envió Carlos Holguín a los gobernadores el 12 de marzo de 1888.[82] También hay evidencias de esfuerzos más concretos para legislar al respecto. Pero, como advertía Carlos Martínez Silva, tras comentar las medidas de la Asamblea de Cundinamarca en 1880: "los fraudes electorales no dependen de las leyes [...] no se corrigen con leyes; están en las costumbres políticas, y mientras éstas no mejoren, tiempo perdido es afanarse por idear combinaciones que pongan coto a los abusos".[83]

[79] Annino (ed.), *Historia de las elecciones*, p. 15.

[80] Véanse, por ejemplo, *Lei de 18 de junio de 1856*; Bogotá, 1856, y *Leyes de elecciones y disposiciones dictadas sobre la materia*, Bogotá, 1891.

[81] Una lista de detenidos por atentar contra el sufragio se encuentra en *Diario de Bolívar*, 20 de agosto de 1871.

[82] Martínez Silva, *Capítulos de historia política*, II, pp. 436-438.

[83] *Ibid.*, I, p. 348.

X. CONSTRUIR EL CENTRO, REDEFINIR AL CIUDADANO: RESTRICCIÓN DEL SUFRAGIO Y REFORMA ELECTORAL EN EL PERÚ DE FINALES DEL SIGLO XIX

GABRIELLA CHIARAMONTI,
Universidad de Padua

HACIA MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA, Perú daba señales de haber superado la fase más crítica de la reconstrucción, tras la derrota en la guerra del Pacífico y el convulso periodo de guerras civiles, tensiones sociales y étnicas siguiente. En el campo político, la violenta exclusión del poder del general Andrés Avelino Cáceres y la elección como presidente de Nicolás de Piérola, en 1895, marcó el final del llamado "segundo militarismo" y el arranque de una fase de reformas orientadas en su conjunto a redefinir las relaciones entre el centro y las periferias del sistema político. Piérola llegó a la presidencia gracias al apoyo de una coalición inédita, que veía juntos al Partido Demócrata, fundado por él mismo en 1884, y al Partido Civil, su adversario histórico y hasta poco tiempo atrás aliado de Cáceres. Estaban unidos por la convicción de que se debía alejar a los militares del poder para devolver legitimidad y estabilidad a las instituciones.[1] En el Partido Civil encontraba expresión buena parte de aquella nueva élite económica surgida de la catástrofe de la guerra y de la ocupación chilena, ligada directa o indirectamente a la producción de materias primas para la exportación, pero activa también en el sector manufacturero y los servicios, que quería poner en marcha un proceso de transformación rápida.[2]

Tras la aprobación en 1889 del contrato Grace, que había cerrado el contencioso sobre la deuda externa y reactivado el comercio y los

[1] Véase un análisis completo del gobierno de Cáceres y del proceso que llevó al poder a la Coalición Nacional liderada por Nicolás de Piérola en Carmen McEvoy, *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*, Lima, 1997, particularmente caps. 5 y 6.

[2] Sobre las características empresariales de esta nueva élite, su capacidad de diversificación y autofinanciación, véase Alfonso W. Quiroz, *Domestic and Foreign Finance in Modern Perú, 1850-1950: Financing Visions of Development*, Londres, 1993.

créditos internacionales, había seguido una serie de iniciativas que confirmaban tal voluntad: procesos de concentración de la propiedad de la tierra y de mecanización de la producción, en particular en la región costera septentrional; aparición de un número creciente de sociedades por acciones, que operaban en banca, seguros, agricultura, minería e industria; fundación de cámaras de comercio en Lima, Arequipa, El Callao y sucesivamente en los restantes centros comerciales; creación de fuertes asociaciones empresariales, como la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad Nacional de Minería y la Sociedad Nacional de Industrias.

En este contexto de intensas transformaciones está la ley de municipalidades de 1892 —que separó las elecciones administrativas de las políticas— y la reforma electoral aprobada en noviembre de 1896, que sustituyó a la que regía, con sus avatares, desde 1861. La reforma había sido deseada por el mismo Piérola, que subrayó su urgente necesidad en relación con cualquier proyecto de crecimiento económico y social:

> Mientras no quede sólida e indeclinablemente establecido que no hay acceso a los puestos públicos sino por la voluntad de los electores, libres de toda coacción o adulteración —afirmó en el discurso inaugural de la legislatura ordinaria de 1896— la paz pública continuará siendo pasajero descanso entre dos sangrientos combates, no habrá ley ni autoridad respetable ni respetada, no quedará posibilidad siquiera de bien para la República.[3]

El debate fue largo y a veces áspero: en el centro de la atención y de las polémicas estuvo la introducción de una Junta Electoral Nacional (JEN), a la que el proyecto gubernamental atribuía un papel destacado en la creación de los organismos que en el ámbito local iban a operar en las distintas fases del proceso electoral, y sobre el papel que en esos organismos tendrían los mayores contribuyentes de cada provincia.

Las profundas divergencias no deben ocultar el hecho de que el acuerdo había sido casi total sobre dos aspectos decisivos de la reforma: la introducción del sufragio directo y la limitación del derecho de voto a los alfabetizados, esta última aprobada el año anterior tras la reforma del artículo 38 de la Constitución de 1860. Éstas fueron las

[3] Pedro Ugarteche Tizón y Evaristo San Cristóbal (comps.), *Mensajes de los presidentes del Perú*, Lima, 1945, pp. 336-337, cit. en Jorge Basadre, *Elecciones y centralismo. Apuntes para un esquema histórico*, Lima, 1980, p. 50.

innovaciones más importantes que modificaron cualitativa y cuantitativamente el cuerpo electoral y diseñaron nuevamente el recorrido de la construcción de la representación. También fueron las más duraderas. En las dos décadas siguientes, finalizada la alianza demócrata-civilista y con serias divergencias dentro del Partido Civil, la ley electoral fue objeto de frecuentes modificaciones, y la tan protestada JEN fue suprimida en 1912. Sin embargo, para que los analfabetos volvieran a votar hubo que esperar hasta la Constitución de 1979.[4]

¿Cuánto y por qué se restringe el derecho al sufragio? El documento que acompaña la propuesta de reforma, formulado por una comisión parlamentaria presidida por Isaac Alzamora, es claro y explícito. En 1860 los representantes al Congreso habían concedido el derecho de voto a los ciudadanos peruanos mayores de 21 años, o casados, que "saben leer y escribir, ó son jefes de taller, ó tienen alguna propiedad raíz, ó pagan al tesoro público alguna contribución".[5] Al ser "obligación de todo ciudadano el pago de la contribución personal, [la Constitución] concede á todos igualmente y, sin distinción, el precioso derecho de tomar parte en la formación de los poderes públicos".

Los proponentes consideraban que el sufragio debía limitarse sólo a aquellos que reunieran las aptitudes necesarias y la capacidad para que su ejercicio no se convirtiera en "daño comun de los asociados", es decir a los alfabetizados, pues "el hombre que no sabe leer y escribir, no es ni puede ser un ciudadano en las sociedades modernas". Frente a las probables críticas de una parte del Parlamento, añadían:

> No se aduzca [...] como argumento contrario, el gran número de los que en nuestro país quedarán privados del sufragio; por que precisamente este hecho, que revela la magnitud del mal, exije la urgencia del remedio. No está en el interés de la nación el que elijan muchos, sino el que se elija bien: la calidad en acto de tanta trascendencia, está sobre el número; y, de todas maneras, con la reforma tendremos, en lugar de cinco mil electores [indirectos], una cantitad inmensamente mayor de votantes aptos y competentes, y la proporcional probabilidad de justicia y acierto en el resultado de la elección.[6]

[4] Véase el artículo 65 de la Constitución de 1979 en Marcial Rubio Correa y Enrique Bernales Ballesteros, *Constitución y sociedad política*, Lima, 1985, pp.295-296.

[5] Para el texto de la Constitución, véase Ricardo Aranda, *La Constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1893. Leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes a ellas, coleccionadas y anotadas por...*, Lima, 1893, pp. 1-37.

[6] Para esta cita y las anteriores, véase Congreso Ordinario de 1895, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, Lima, (en adelante SEN, 1895), 1895, pp. 442-443.

La mayor parte de las proposiciones formuladas en el documento citado —el nexo capacidad-sufragio, la idea de una élite culta que conoce el bien de la nación y se encarga de guiarla hacia ese fin— podía ser compartida por muchos liberales europeos, también empeñados en modificar las leyes electorales de sus países (como el debate que en Italia precedió a la introducción de la reforma en 1882). Lo que hace del Perú un caso especial es el hecho de que aquí no se trata de ensayar cautos ensanchamientos del sufragio, sino de introducir su drástica contracción (sólo Brasil —reconocían los mismos parlamentarios peruanos— había realizado una operación análoga, aunque no tan restrictiva).[7] La mayoría de los indígenas, que representaban más de la mitad de la población (57.59% del total, según el censo de 1876, mientras que 24.80% eran mestizos y 13.75%, blancos), sería excluida del proceso electoral.[8] Su cultura tradicionalmente oral era desconocida por la ecuación alfabetización-capacidad. Desde la introducción de la Constitución de Cádiz y durante la mayor parte del siglo XIX, los indígenas habían votado en calidad de contribuyentes o de propietarios de tierras, y gracias a la existencia de requisitos diferenciados en los distintos niveles del proceso electoral indirecto habían accedido, al menos en la primera mitad del siglo, a cargos electivos intermedios.[9]

El empuje decisivo a la reforma vino de la particular coyuntura política y económica, de las expectativas y del clima cultural del fin de siglo, caracterizado por la fe positivista en el progreso y en la modernidad de unas élites cultas, bastante permeables al darwinismo social. Es importante no perder de vista que la restricción del sufragio constituye la premisa inevitable de la otra gran innovación, el sufragio directo. Las modificaciones al sistema electoral, que descansaban en

[7] Véase las observaciones del diputado por Tarma, señor Chacaltana, en Congreso Ordinario de 1891, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* Lima, 1891 (en adelante DIP. 1891), pp. 615-616.

[8] El dato se refiere a toda la población, hombres y mujeres, de todas las edades. *Cfr.* Perú, Dirección de Estadística, *Censo General de la República del Perú formado en 1876,* Lima, 1878, t. VII, apéndice, pp. 6-7.

[9] Para las elecciones de representantes a las Cortes de Cádiz y de ayuntamientos constitucionales en los Andes, véase de Marie-Danielle Demelás-Bohy, "Modalidades y significación de elecciones generales en los pueblos andinos, 1813-1814", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional,* Buenos Aires, 1995, pp. 291-313; de la misma autora, *L'invention politique. Bolivie, Equateur, Pérou au XIXe siècle,* París, 1992, en particular las pp. 139-168; y Víctor Peralta, "Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cusco, 1809-1815", *Revista de Indias,* núm. 206, 1996, pp. 99-131. Para la situación legislativa después de la proclamación de la independencia véase Gabriella Chiaramonti, "Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú", en A. Annino (coord.), *Historia de las elecciones...,* pp. 320-323.

motivaciones más profundas, algunas de larga duración, se venían debatiendo ampliamente en el Parlamento desde 1870. La lectura en los *Diarios de Debates* de los distintos proyectos de reforma puede ayudar a captar las motivaciones que impulsaron a la reforma misma y los objetivos que se buscaba alcanzar. También permite individualizar las tensiones y los conflictos jamás resueltos, a partir de la experiencia gaditana. Por lo general, un sufragio amplio suele fortalecer el poder central, dándole mayor legitimidad. Sin embargo el caso peruano fue distinto, ya que la combinación de sufragio amplio e indirecto fortaleció y perpetuó la lógica corporativista de los pueblos indígenas, el municipalismo y la fragmentación. De ese modo, si bien la temprana extensión del sufragio pudo expresar la cultura autonomista y de autogobierno de las comunidades locales, impidió la creación de un espacio político nacional y la consolidación de un poder central capaz de aprovechar en su beneficio la dinámica electoral. Por eso desde la Independencia había resultado imposible alcanzar la estabilidad y la gobernabilidad que Piérola, al alba de una esperada edad de progreso, subrayaba como de improrrogable necesidad.[10]

¿Una república andina sin indios?

La ley de 1861, como la mayor parte de las anteriores del Perú republicano, adoptaba el sufragio indirecto[11] y un estilo descentralizado. En mesas momentáneas, los sufragantes de cada parroquia elegían a los miembros de una mesa permanente, en la cual votaban al día siguiente para elegir electores en número proporcional a los habitantes.[12] En un segundo momento, los representantes de todas las circunscripciones de la provincia, reunidos en el colegio electoral provincial, elegían a los miembros de la municipalidad de la capital de la provincia, al o

[10] Véase A. Annino, "Introducción", en A. Annino (coord.), *Historia de las elecciones...*, p. 13. Sobre la aplicación de la Constitución de Cádiz en América Latina en su conjunto y sus consecuencias, véase François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, 1992.

[11] La Constitución de 1856 en su artículo 37 establecía que "el sufragio popular es directo". Véase Juan Oviedo, *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821*, Lima, 1861, vol. I, p. 156.

[12] La ley se refiere a las parroquias, unidades de base de la sociedad hispánica, a las cuales tenían que haberse sobrepuesto, al menos en parte, los distritos. Según la Constitución de 1860, el territorio nacional se articulaba en departamentos, provincias y distritos; en los primeros residían los prefectos, en las segundas los subprefectos y en los terceros los gobernadores (artículos 111 y 113 del título XIV, en Aranda, *La Constitución del Perú... 1893*, p. 28.

a los diputados de la provincia, al o a los senadores del departamento al que pertenecía la provincia, al presidente y a los dos vicepresidentes de la República.[13]

La ley no tardó en mostrar sus límites, y en 1872, al comienzo del gobierno de Manuel Pardo y en el marco del primer intento fallido de modernizar y liberalizar el Estado peruano, el Senado debatió y aprobó una nueva ley de censo, registro cívico y elecciones, que en 1874 llegó a la Cámara de Diputados para ser revisada (en aquella época, y hasta la modificación constitucional de 1879, las cámaras se reunían cada dos años).[14] La práctica común de "tomar las mesas", de impedir por cualquier medio el voto de los adversarios en el momento de elegir la mesa permanente, y sobre todo la de las "dualidades" —un "producto indígena y exclusivo de Perú", como las definiría con amargo sarcasmo un diputado algunos años después—[15] estaba en la picota. Era un conjunto de prácticas ilegales que, tanto en las fases iniciales como en las finales del proceso electoral, lo duplicaban y producían dos o más electos para un mismo escaño parlamentario.[16] El proyecto aprobado por el Senado volvía indirecto el sufragio, pero introducía importantes innovaciones. Por dar sólo un ejemplo, proponía unas "aclaraciones" al artículo 38 de la Constitución, que de aplicarse hubieran supuesto notables restricciones al derecho al voto. El artículo 40 especificaba que "no sabe escribir el que sólo ha aprendido a firmar", que "jefes de taller" podían ser considerados sólo "los que tienen establecimiento público conocido y pagan la patente que le corresponde", y que "tienen propiedad raíz [...] los que poseen un fundo que rente más de cien soles al año".[17]

En 1874 —y todavía más en 1878—, el debate se centró en la oportunidad de introducir el sufragio directo, considerado por algunos

[13] Según la ley de municipalidades de 1861 podían crearse municipalidades en las capitales de departamento, en las de provincia y en los centros que tuvieran calificación de ciudad. En las cabezas de distritos se elegían agencias municipales, y síndicos procuradores en todos los pueblos (artículos 2-9 de la ley orgánica de municipalidades, en *La Constitución y leyes orgánicas del Perú dadas por el Congreso de 1860, comparadas con las que sancionó la Convención Nacional de 1855*. Lima, 1863, pp.159-160).

[14] *Cfr.* el artículo 52 y la ley de 3 de enero de 1879, que lo modifica, en Aranda, *La Constitución del Perú... 1893*, p. 11. La Constitución en su título XIII preveía la existencia de una Comisión permanente, derogada con ley de 31 de agosto de 1874 *(ibid*, pp. 26-28).

[15] Era el señor Rossel, diputado por Lima; *cfr.* DIP. 1891, p. 520.

[16] Una interesante interpretación de las dualidades, en M. D. Demelás-Bohy, "Pactismo y constitucionalismo", en A. Annino, Luis Castro Leiva, François-Xavier Guerra (comps.), *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, p. 509.

[17] El texto del proyecto se encuentra en Congreso Ordinario de 1874, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Lima,1874 (en adelante DIP. 1874), pp. 311-322.

diputados teóricamente superior y más eficaz para prevenir violencias y fraudes y para limitar el sufragio, excluyendo a los indígenas: "Si el indio [...] es incapaz de sufragar, que no sufrague, ni directa ni indirectamente —sostuvo el diputado Eguiguren—; que no se conceda este derecho al que no tiene aptitud civil, ni energía suficiente para resistir la coacción [...] Y no continuemos engañando al pueblo con farsas democráticas".[18]

Preocupaba la entidad de la exclusión y sus consecuencias suscitaban perplejidades. El señor Valdez hacía notar que "esta disposición además que injusta desvirtuaría por completo nuestro sistema esencialmente democrático"; a lo cual el señor Pinzas añadía que, modificando la disposición constitucional, "resultaría que votaría un 90 por ciento menos de los individuos que forman la nación. Así es que tenemos derecho de soberanía que no es de la nación, sino de la minoría; lo cual es un absurdo y que no sucede con el voto indirecto".[19] Otras razones se escondían tras las afirmaciones de los diputados opuestos a la reforma: unas eran de carácter económico y fiscal (la contribución de indígenas constituyó durante largo tiempo una fuente de ingresos importante para las arcas estatales) y otra era la conciencia del peso político que en una sociedad marcada fuertemente por rasgos tradicionales representaba la numerosa población indígena.[20]

Se concluyó que la responsabilidad del atraso de los indígenas recaía sobre "los gobiernos que desde la Independencia no han hecho lo posible para levantar esas masas de la abyección en que se encuentran" y que la sociedad peruana no estaba preparada para innovaciones trascendentales como la introducción del sufragio directo: "El voto directo supone república y supone instrucción en las masas, y ni república ni instrucción tenemos [...]; hay tanta diferencia entre lo que es y debe ser una república y la forma de gobierno que nosotros

[18] Congreso Ordinario de 1878. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados,* Lima, 1878 (en adelante DIP. 1878), p. 715.

[19] DIP. 1878, pp. 702 y 718. El intento de restringir el derecho de sufragio se coloca dentro del proyecto "pardiano" de construcción del "ciudadano republicano". Véase de C. McEvoy, *Un proyecto nacional en el siglo XIX: Manuel Pardo y su visión del Perú,* Lima, 1994; "Estampillas y votos: el rol del correo político en una campaña electoral decimonónica", *Histórica,* vol. XVIII, 1994, y *La utopía republicana...*, caps. 2 y 3.

[20] Lo que subraya también M. D. Demelás-Bohy en *L'invention politique...*, pp. 349-351, y en "Estado y actores colectivos. El caso de los Andes", en Annino, Castro Leiva, Guerra (comps.), *De los imperios...*, pp. 315 y ss. Para el peso fiscal de la contribución de indígenas véase también María Isabel Remy, "La sociedad local al inicio de la República. Cusco 1824-1850", *Revista Andina,* núm. 12, 1988, pp. 454, 457 y ss.

tenemos, como la que hay entre la teoría y la práctica, mas aun como entre lo que es y lo que no es".[21]

La legislatura se cerró sin ningún resultado. Apremiaban otras preocupaciones: el problema del guano y del salitre, la bancarrota y la guerra inminente. Se volvió sobre el tema en 1887, y con mayor determinación en 1890, cuando se puso en marcha el largo y laborioso proceso de reformar el artículo 38. Ese año la ley fue aprobada por ambas cámaras, pero al ser una reforma constitucional tuvo que someterse al examen de otra legislatura. En 1891, al cambiar la composición de la Cámara de Diputados (cada dos años se renovaba un tercio de los representantes)[22] el acuerdo se frustró, de modo que para la aprobación definitiva hubo que esperar hasta 1895.

En 1890, cuando se desarrolló el debate sobre la restricción del sufragio, el clima político había cambiado en relación con el de la década de 1870. A la situación política, económica y cultural descrita anteriormente hay que sumar el efecto psicológico de la derrota, de la ocupación chilena y de las revueltas indígenas ocurridas a partir de la mitad de la década de 1880, que habían sacudido hasta los cimientos al Estado peruano y la capacidad misma de convivencia de los diferentes segmentos étnicos que componían la sociedad.

Mientras González Prada apuntaba con el dedo a las viejas y nuevas élites, su gran mayoría confirmó sus propios prejuicios contra amarillos, negros e indios que ahora encontraban apariencia y justificaciones seudocientíficas en las doctrinas del darwinismo social y del determinismo biológico. Parlamentarios muy seguidos, como Mariano H. Cornejo y Luis Carranza, publicaban ensayos en los cuales al hombre blanco —"la manifestación más alta de la potencia vital del planeta"— se contraponía la imagen del indio, rígida, inmóvil, bloqueada en el recuerdo del glorioso pasado incaico, que, sin embargo, representaba "el supremo esfuerzo que agota toda su savia y que deja encerrado su espíritu en el molde de una teocracia sin movimiento como ciertos animales inferiores que aunque conservan las formas orgánicas, reemplazan la movilidad de la materia viva con la fijeza de la materia cristalizada".[23]

[21] DIP. 1878, pp. 717 y 738.

[22] Artículo 57 de la Constitución de 1860; el artículo 131 se refiere a los mecanismos de reforma de la Constitución.

[23] Mariano L. Cornejo, "Principios generales de la sociología. Discurso académico de apertura del año universitario de 1899, pronunciado por el doctor don Mariano L. Cornejo, catedrático de la Facultad de Letras", *Anales de la Universidad Mayor de San Marcos de Lima,* Lima, 1900, p. 32.

Por su lado, Carranza remachaba esa idea de inmutabilidad afirmando que psicológicamente el indio contemporáneo era "en el orden de los tipos morales, lo que el mahamud conservado por las nieves del mar siberiano, es en el orden de los tipos orgánicos."[24] En 1849, Bartolomé Herrera, jefe del Partido Conservador, había luchado ásperamente contra la concesión del sufragio a los indígenas, afirmando que antes era necesario instruirlos y educarlos, pero ahora la condena se había vuelto inapelable, los indios no eran simplemente ignorantes, sino una raza "sin carácter [...] apática, sin aspiraciones [...] inadaptable a la educación".[25]

En los discursos parlamentarios —sobre esto hay sintonía de fondo entre partidarios y contrarios a la restricción del sufragio— la población indígena, "esa desgraciada raza" que "reúne a su ignorancia absoluta, las especiales condiciones en que vive", debido a su analfabetismo, aparece como una entidad carente de cultura, como un todo pasivo, inmóvil, indiferenciado. Si bien participan en las elecciones y en buena cantidad, se dice que lo hacen pasivamente y que son "inocentes, sumisos e ignorantes", "hombres que no pueden llamarse tales", simples instrumentos en las manos de los omnipotentes gobernadores y de los notables locales. En el debate no aparece ninguna alusión directa a las revueltas violentas —aún no aplacadas del todo—, a los intentos de autogobierno de las comunidades indígenas en algunas regiones del interior ni a las ocupaciones de haciendas.[26] El acento parece estar intencionalmente puesto no sólo en la pasividad e incapacidad del indio, sino también en su supuesta indiferencia, su sentirse ajeno a un proyecto común, la diferencia de costumbres y de expectativas. A quien

[24] Luis Carranza, "Apuntes sobre la raza indígena. Condiciones físicas e intelectuales del indio", en *La ciencia en el Perú en el siglo XIX. Selección de artículos publicados por el Dr. Luis Carranza, médico fundador y presidente de la Sociedad Geográfica de Lima*, t. I, Lima, 1988, pp.123-124, publicado originalmente en el *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, Lima, 1892, año II, t. II, cuadro 1, pp. 28-39. Otros exponentes de este "darwinismo a la criolla", para utilizar la definición de Demelás, se encuentran citados en Jeffrey L. Klaiber, S. J., "Los 'cholos' y los 'rotos': actitudes raciales durante la guerra del Pacífico", *Histórica*, II, 1978, pp. 27-37, y en Friedrick B. Pike, *The Modern History of Perú*, Londres 1967, pp. 160-168. Véase también, sobre todo para la difusión de estas teorías en Bolivia, Demélas, *L'invention*, pp. 367-370.

[25] Clemente Palma, *El porvenir de las razas en el Perú*, Lima 1897, p. 15, cit. en Alberto Flores Galindo, *Perú: identità e utopia. Cercando un Inca*, Florencia, 1991, p. 202.

[26] Me refiero en particular a los trabajos de Florencia E. Mallon, "Nationalist and Antistate Coalitions in the War of the Pacific: Junín and Cajamarca, 1879-1902", en Steve J. Stern (comp.), *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*, Madison, 1987, pp. 232-279 y "De ciudadano a 'otro'. Resistencia nacional, formación del Estado y visiones campesinas sobre la nación en Junín", *Revista Andina*, núm. 23, 1994, y de M. D. Demelás-Bohy, "Estado y actores colectivos", en particular las pp. 317-319 ; a estos trabajos remito también para la amplia bibliografía sobre el tema.

insinúa la posibilidad de que "esa gran masa de población [...], pudiera en día no lejano caer sobre nosotros [...] y destrozar en un instante esta nuestra copiada y orgullosa civilización europea", se le responde que se quiere "poner miedo a la Cámara" con una amenaza inexistente:

> ¿Nuestros humildes y desgraciados indígenas, van a sublevarse... porque le privamos de un derecho que no han ejercido nunca, que no ejerceran tampoco, mientras continúen en ese estado de ignorancia verdaderamente dolorosa?... Si en vez de concederles el derecho de sufragio, les concedierais aun mayores, poco se cuidarían de aceptarlos, desde que no están en armonía con sus costumbres.[27]

Si alguien preguntara a los indígenas si les interesa el derecho de votar, "os mirarán con soberbia indiferencia"; si se les hablara de libertades públicas, "ellos os contestarán que no desean otra libertad que la del aire, que la del frio refrescador de las punas, que solo desean que nadie ponga mano odiosa en sus personas, que los dejen libres y satisfechos, con sus pequeñas necesidades".[28]

No faltaban voces opuestas. Los diputados de Huancané y Tarma sostuvieron la inoportunidad de una reforma, definida como "la encarnación del privilegio", que representaba un retroceso injustificado ya que, con objeto de establecer el predominio de una oligarquía, privaba de sus derechos políticos a aquella "raza que es la base de la nación: la base de su vida financiera y de su vida política", y que en los momentos de necesidad siempre había defendido a la patria con las armas. Se producía así —según el señor Chacaltana— una contradicción entre los postulados básicos de la Constitución, que por un lado afirmaba que la soberanía residía en la nación, que la nación estaba constituida por todos los peruanos, que ciudadanos en ejercicio eran los peruanos mayores de 21 años, y por otro privaba a la mayoría de estos últimos del fundamental derecho del sufragio, a través del cual un pueblo ejercita su soberanía. "¿Por qué se les llama ciudadanos en ejercicio? —preguntaba Chacaltana— [...] ¿qué derechos van a ejercitar estos ciudadanos en ejercicio?"[29]

Los defensores de la reforma respondían que la restricción del sufragio y el abandono del sistema indirecto constituían un progreso notable en la historia del derecho público peruano, pues

[27] DIP. 1891, pp. 465 y 605.
[28] DIP. 1891, pp. 601 y 604.
[29] DIP. 1891, pp. 465-466, 487 y 542-543.

> ya nadie discute, sea cual fuere la teoría que acepte para explicar el derecho de sufragio si los seudo ciudadanos, que no saben leer ni escribir, pueden ejercer el más trascendental de los derechos políticos, ni si la elección puede dejar de ser directa y secreta: estos principio han pasado al rango de axiomas políticos y los axiomas, bien lo sabeis señores, no se discuten.[30]

La inteligencia y la moralidad del cuerpo electoral de la nación, efectivo depositario de la soberanía, deben ser la base y el fundamento de una sociedad política que aspire a engrandecerse y no autodestruirse.[31] Con el tiempo, el conjunto de los alfabetizados se ampliaría progresivamente. Mientras tanto, dando voz a una opinión manifestada de mil maneras por la prensa, en los centros ilustrados, en los "círculos modestos donde se aprecia la significación de saber leer y escribir", era necesario proceder "en armonía con el espíritu del siglo", al servicio de los intereses del país, de las aspiraciones de las clases más cultas, de la libertad "bien entendida". Y sobre todo había que defender "el derecho de las minorías que votan contra el llamado derecho de las mayorías que no votan por sí; [el derecho] de las minorías que piensan, contra las mayorías que sin darse cuenta, oprimen el derecho ageno".[32]

En este punto podemos concluir que en el intento de regenerar un país maltratado por la guerra y prepararlo para los desafíos de la modernización, las élites dirigentes peruanas habían decidido excluir a los indígenas, para lo cual fue necesario modificar las bases sociales del Estado, reubicar la titularidad de la soberanía —que ya no sería de la nación sino del cuerpo electoral— y volver la espalda a los Andes para tratar de "formar las repúblicas andinas sin indios" acudiendo a la inmigración europea.[33] Clemente Palma, reflexionando sobre el porvenir de las razas en Perú, auspiciaba que los criollos peruanos se cruzaran con los alemanes para producir una raza equilibrada, dotada de carácter, sentido del deber y respeto a las leyes. En aquellos años se aprobó una ley de inmigración que definía como colono sólo al extranjero de raza blanca,[34] y la ley de municipalidades de 1892 con-

[30] DIP. 1891, p. 447.

[31] Congreso Ordinario de 1890, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, Lima, s. a., pero 1890 (en adelante SEN. 1890), pp. 655-656.

[32] DIP. 1891, pp. 547, 551, 601 y 605-606.

[33] Demelás, *L'invention politique*, p. 347.

[34] El asunto se debate entre 1891 y 1893. Según el artículo 2 son inmigrantes "los extranjeros de raza blanca menores de sesenta años que lleguen á la República para establecerse en ella";

cedió el derecho de sufragio en el ámbito administrativo también a los extranjeros avecindados.[35]

Más allá de las motivaciones explicitadas en el debate, es en los mecanismos del sistema indirecto y en los conflictos graves y no resueltos entre centro y periferias del sistema político donde conviene indagar las causas más convincentes de la reforma. La libertad "bién entendida" a la que se alude en el debate remite a otra libertad, que a una parte de los liberales de esos años debía parecer "mal entendida", pero que había sido ampliamente practicada y tenazmente defendida en los periodos anteriores bajo las banderas de la lucha contra el peligro de la "centralización".

Una cuestión sin resolver: el censo y el registro cívico

En 1861, junto a la ley de elecciones se había aprobado una ley de censo y registro cívico, que en la práctica ponía en manos de los notables locales la redacción de ambos documentos, base del proceso electoral.[36] En lo referente al censo, la ley confiaba a los prefectos de los distintos departamentos el nombramiento de los comisionados, uno por cada provincia comprendida en el interior del territorio de su mando (artículo 2). Dada la evidente insuficiencia de las fuerzas, se confiaba la recolección de los datos a las autoridades locales, gobernadores y sus tenientes, curas, síndicos, "comisarios o individuos más notables", a los cuales se consideraba adjuntos de los comisionados (artículo 6, incisos 6 y 7). Una vez compilado el registro general de la provincia, era examinado por la municipalidad de la capital provincial y luego pasado al prefecto, que debía aprobarlo u ordenar su rectificación. Los cuadernos originales de cada distrito del territorio provincial eran conservados por los gobernadores.

A partir de estos cuadernos se redactaba el registro cívico. La tarea correspondía en primera instancia a la municipalidad o a las agencias

Congreso Ordinario de 1893, *Diarios de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, Lima, 1893 (en adelante DIP. 1893), p. 545.

[35] *Cfr.* artículo 29, inciso 1°, de la ley de municipalidades de 1892, en Aranda, *La Constitución del Perú... 1893*, p. 102.

[36] Para el texto de la ley de censo y registro cívico y el respectivo reglamento, véase R. Aranda, *La Constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1915. Leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes a ellas, coleccionadas y anotadas por...*, Lima, 1916, pp. 697-713.

municipales. Luego debía ser revisado por una junta que en las capitales de provincia estaba compuesta por el alcalde, los síndicos, un juez de paz y tres vecinos notables designados por sorteo, y en aquéllas de distrito, por el síndico de la población principal, el juez de paz, los síndicos de las otras poblaciones del distrito y, si éstos no eran suficientes, por ciudadanos también sorteados. Era competencia exclusiva de la junta la distribución de los boletos indispensables para poder sufragar y la solución de las controversias que en el momento del voto pudieran surgir sobre los requisitos legales de ciudadanía. Estos requisitos (enumerados en el artículo 38 de la Constitución), para cuyo control la ley no imponía la presentación de ningún documento, eran bastante vagos y tendían a definir al ciudadano no en términos de censo sino de independencia económica (resonaba en ellos el criterio gaditano del "modo de vivir conocido"). El trabajo de la junta resultaba fundamental y el diputado Pérez afirmaba en 1874 que "da cartas al ciudadano según su soberano querer".[37] La definición del cuerpo electoral se resolvía en una cuestión inherente a la comunidad local, decidida por los notables de la parroquia-distrito.

Volviendo al censo, en muchos sentidos era estratégico en materia electoral. La Constitución establecía que cada provincia debía tener un diputado, pero los distritos más poblados podían tener más, uno *cada 30000 habitantes o fracción* superior a los 15000 (artículo 46). La población constituía el criterio básico para el reconocimiento del *status* de distrito, villa o ciudad, y para la creación de nuevas provincias. Con base en el número de provincias se establecía cuántos senadores podía elegir un departamento (artículo 48). Sobre todo, para volver a las raíces del proceso de construcción de la representación, la consistencia de la población servía para decidir el número de electores correspondientes a cada circunscripción electoral: según la ley tenía que designarse un elector cada 500 habitantes o fracción mayor de 250, y cada pueblo, cualquiera que fuera su población, tenía que disponer de un representante propio en el Colegio Electoral provincial (artículos 5 y 6 de la ley de elecciones).

La inclusión en la ley de 1860 del artículo referido a los pueblos —que no existía en constituciones y leyes anteriores que se habían limitado a establecer una relación entre habitantes y electores— denunciaba la incapacidad del principio numérico para representar satis-

[37] DIP. 1874, p. 379.

factoriamente a una sociedad y a un territorio sumamente complejos, en los cuales las viejas y nuevas entidades administrativas se entrelazaban y sobreponían. Hay que recordar otro hecho. Desde la aplicación de la Constitución de Cádiz se había desarrollado en Perú una "carrera al municipio" que las sucesivas constituciones y leyes no habían podido o querido parar. En 1856, la ley preveía la existencia de 699 municipalidades, la mayoría compuesta de cinco miembros, el mínimo previsto por la ley, lo cual significaba que eran elegidas por centros de población reducida. La ley de municipalidades de 1861 logró detener la carrera, pues permitía la creación de municipalidades sólo en las capitales de departamento, de provincia y en los centros que tuvieran calificación de ciudad (dejando a los distritos la autonomía en la gestión de sus recursos y la posibilidad de elegir agencias municipales).[38] Fue la fuerza de antiguas tradiciones de autogobierno la que logró imponer la introducción de la norma que permitía a los pueblos designar su propio elector.

Vale la pena recordar cómo la ley —por la cual "haciendas, parcialidades y pagos se reunirán al pueblo de que dependan" (artículo 6)— reconoce que el pueblo era una entidad de límites y de población inciertos y fluctuantes, modificables según la necesidad y la oportunidad. "Hay pueblos —escribía en esos años Mariano Felipe Paz Soldán— que apenas tienen 20 casuchas y sus pobladores no llegan a cincuenta [...] También es frecuente que aunque el titulado pueblo es pequeño y miserable, está rodeado de aldeas, llamadas parcialidades, estancias, etc., y éstas suman una población más o menos numerosa".[39]

Llegamos al punto esencial al que hacíamos referencia al principio, cuando aludíamos a un proceso electoral que se había mostrado ingobernable: la ley de 1861 atribuía al presidente de la mesa permanente, un notable local, la autoridad de decidir "conforme al censo de la población, el número de electores que corresponda al asiento electoral" (artículo 14 de la ley de elecciones). La excesiva discrecionalidad de la norma, que corrió el riesgo de provocar una multiplicación de

[38] Para el desarrollo de esta "carrera al municipio" y unas indicaciones más precisas sobre algunas leyes aquí citadas, véase mi ensayo "Andes o nación", pp. 317-325. En el Perú de la segunda década del siglo XIX pasó algo parecido a lo que sobre México explica Annino en sus ensayos "Soberanías en lucha", en Annino, Castro Leiva, Guerra, *De los imperios,* pp. 229-253 (en particular pp. 246-250), y "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812- 1821", en Annino (ed.), *Historia de las elecciones,* pp. 177-226.

[39] Mariano F. Paz Soldán, *Diccionario Geográfico Estadístico,* Lima, 1878, cit. en Pini Ridolfi, "La población del Perú", p. 55.

los electores, fue corregida en 1862 por una ley, con base en la cual tenía que ser el Congreso, "luego que se le pase el censo de la República", quien determinara el número de electores de cada provincia. Mientras se hacía el censo, cada provincia mantendría el número de electores que tenía en 1853.[40] También entonces las cosas habían sucedido de manera análoga: una vez más, en espera de un improbable censo, un decreto de enero de 1852 había especificado que la renovación de los colegios electorales se desarrollaría "con sujeción al registro civil que sirvió en las últimas elecciones, nombrándose en cada parroquia el mismo número de electores que tuvieron los anteriores colegios".[41] En realidad no existía ninguna base cierta que asegurara la correcta relación entre población y electores.

En 1872 se intentó afrontar la cuestión, empezando por proponer las normas más convenientes en materia de censo. En el proyecto mencionado y en el debate desarrollado en la legislatura de 1874, se evidenció con fuerza la idea de que, dada su importancia en el ámbito electoral y administrativo, había que quitar el censo a las municipalidades y agencias (o concejos provinciales y de distritos, como se llamaban entonces, tras la aprobación en 1873 de una nueva ley de municipalidades) y confiarlo a las juntas permanentes —que actuarían en las capitales de provincias—, compuestas por miembros designados en parte por los concejos departamentales (también hijos de la nueva ley de municipalidades) y en parte por los concejos provinciales. En resumen, una "verdadera oficina servida por funcionarios responsables", "permanentes y rentados", un cuerpo de funcionarios que asegurara la corrección del censo. Las municipalidades y las otras autoridades locales a lo sumo podrían fungir como intermediarios, para superar la desconfianza de los indígenas hacia personas desconocidas. Los ciudadanos se apersonarían ante dichas juntas en periodos no electorales, presentando una solicitud de inscripción acompañada por la documentación que certificara la posesión de uno de los requisitos establecidos por la Constitución (el artículo 40 del proyecto trataba de hacerlo más cuantificable y controlable). Finalmente recibirían una carta de ciudadanía permanente de las juntas, que acreditara su condición de ciudadanos aptos para votar. La misma junta, sobre la base

[40] Artículo 4 de la ley de 3 de diciembre de 1862, en *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los congresos de 1868-1870-1872-1873*, Lima, 1873, p. 321.

[41] Artículo 2 del decreto de 5 de enero de 1852, sobre reunión y renovación de los colegios electorales, en Oviedo, *Colección...*, vol. II, p. 38.

de las cartas expedidas, redactaría el registro cívico para enviarlo a los distritos.

La propuesta suscitó numerosas protestas. Muchos acusaron al gobierno y a los proponentes de querer poner "trabas e inconvenientes de todo género al libre ejercicio del sufragio" y de dar a las autoridades "un vasto campo para intervenir con éxito y sin responsabilidades en las elecciones". En síntesis, el proyecto era "esencialmente centralizador" y por lo tanto peligroso, pues "la centralización mata al sagrado derecho de sufragio".[42]

Mientras seguía el debate, el censo se realizó según la ley de 1861,[43] y en 1878, cuando la propuesta de reforma fue enterrada, la Dirección de Estadística publicó sus resultados. Con base en ellos, Manuel Atanasio Fuentes, jefe de esa dirección, publicó un interesante folleto[44] que relacionaba los datos sobre la población de las provincias con el número de electores que designaba cada distrito y cada provincia, según las informaciones de los subprefectos, junto al número de electores que deberían elegirse en proporción con los habitantes empadronados.

Las cifras organizadas así ofrecían conclusiones interesantes. En primer lugar, era evidente cómo la ausencia de un Estado capaz de empadronar a la población y al territorio con autoridad suficiente para asumir la tarea estratégica de fijar el número de los electores había falseado la base misma del proceso de construcción de la representación, la relación entre el número de habitantes y el de electores. De este modo, algunos departamentos resultaban superrepresentados, mientras otros estaban representados menos de lo debido, y en ningún caso se respetaba la relación adecuada entre población y electores. Resulta llamativa la comparación entre los departamentos de Cuzco y Lima: Cuzco (238 455 habitantes), que según los cálculos de Fuentes debía tener 483 electores, tenía 706; Lima, con sus 226 992 debía tener 423, pero sólo elegía 358 (véase el CUADRO X.1, columnas A, B y C).

La divergencia se podía explicar, al menos parcialmente, por el he-

[42] Véase el debate en DIP. 1874, en particular pp. 308, 343, 357-358, 379-380, 384, 434, 449, 455, 468 y 485. El texto del proyecto en pp. 311-322.

[43] Sobre los censos anteriores a 1876, véase Francisco Pini Ridolfi, *La población del Perú a lo largo de un siglo: 1875- 1884;* en Centro de Estudios de Población y Desarrollo, *Informe demográfico del Perú,* Lima, 1972, pp. 19-123, y cap. II, *Sinopsis histórica de los censos en el Perú,* en República del Perú, Ministerio de Hacienda y Comercio, Dirección Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940,* Lima, 1944, vol. I, *Resumen general,* pp. XXV-LX.

[44] Manuel Atanasio Fuentes, *Estadística electoral y parlamentaria del Perú. 1870 a 1876,* Lima, 1878.

CUADRO X.1. *Población y electores de Perú* (ca. *1870*)
(sufragio indirecto)

Departamentos y provincias litorales y constitucionales	*A*[1]	*B*[2]	*C*[3]	*D*[4]
Amazonas	34 245	72	69	72
Ancash	284 091	499	572	500
Apurímac	119 246	284	238	266
Arequipa	160 282	320	318	328
Ayacucho	142 205	223	276	317
Cajamarca	213 391	358	423	360
Cuzco	238 455	706	483	705
Huancavelica	104 155	163	208	169
Huánuco	78 856	139	158	152
Ica	60 111	106	121	108
Junín	209 871	456	408	459
Lambayeque	85 984	96	170	99
La Libertad	147 541	244	294	244
Lima	226 992	388	446	385
Loreto	61 125	73	126	106
Piura	135 502	202	271	198
Puno	256 594	595	520	600
Tacna	36 019	73	72	21
Tarapacá	42 002	38	76	—
Provincia litoral Moquegua	28 786	71	59	71
Provincia constitucional El Callao	34 492	20	69	20
TOTALES	2 699 945	5 133	5 377	5 180

[1] Población según el censo de 1876.
[2] Número de electores según los subprefectos.
[3] Número de electores según los cálculos de Fuentes.
[4] Número de electores según el Cuadro de 1893.

NOTA: en la copia consultada de la obra de Fuentes faltan las páginas que se refieren a los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Huánuco y Piura. Los datos de la columna *B* que se refieren a ellos han sido tomados del "Cuadro del número de electores que tiene cada una de las provincias de la República", p. 31, de la misma obra. Los datos de la columna *C* se han obtenido dividiendo la población de los cuatro departamentos por 500, según lo hizo el mismo Fuentes.

FUENTES: Manuel A. Fuentes, *Estadística electoral y parlamentaria del Perú. 1870 a 1876,* Lima, Imprenta del Teatro, 1878. Perú, Dirección de Estadística, *Censo general de la República formado en 1876,* Lima, Imprenta del Teatro, 1878. *Cuadro de los electores de la República aprobado por el Congreso de 1893 y ley de registro cívico,* Lima, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1893.

cho de que Fuentes dividía por 500 el número de habitantes desatendiendo, quizá voluntariamente, la norma ya citada que atribuía a cada pueblo, por pequeño que fuese, la posibilidad de tener un representante en el colegio electoral provincial. De dicha norma debieron beneficiarse en particular los departamentos andinos, caracterizados por una población más dispersa,[45] donde también debían existir núcleos de población que —quizá en virtud de antiguos privilegios tradicionales— habían sabido conservar o imponer el derecho/privilegio de tener una participación autónoma en el proceso electoral.

En síntesis, el sistema indirecto, al consentir un sufragio muy amplio, había dado un gran peso político a la sierra, a costa de forzar y distorsionar el propio sistema. Esto condicionaba particularmente las elecciones presidenciales, pues el sufragio de aquella parte de la "mancha india" (los departamentos de Apurímac, Cuzco y Puno, los más favorecidos en la designación de los electores, que concentraban más de 30% del total nacional) era decisivo. Los electores de los departamentos andinos utilizaban ampliamente su derecho; los datos de Fuentes, referentes a las elecciones presidenciales de 1872 y 1876, atestiguan que los electores andinos habían votado en mayor proporción que sus colegas costeños.[46]

En su introducción, Fuentes presentaba algunas propuestas concretas. Por un lado, considerando que el censo recién concluido, "a pesar de sus defectos y vacíos", era más exacto que los anteriores, debía ser utilizado como "base para la determinación del número de electores que han de dar las provincias"; por otro lado, ya que era un "serio embarazo para la libertad de las elecciones, el hecho de que [los concejos provinciales] tengan en sus manos los primeros y más poderosos elementos de las elecciones", era útil y oportuno confiar a la Dirección de Estadística, que disponía de los datos y de las competencias necesarias, la redacción del registro de los ciudadanos y la distribución de las cartas de ciudadanía (que, como en el proyecto de 1872, para Fuentes tenían que ser un documento permanente).[47]

[45] A este respecto, véase Perú, Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, Lima, 1874.

[46] Fuentes, *Estadística*, pp. 31-32. En las elecciones presidenciales de 1872 votó el 77% de los electores provenientes de los departamentos costeros y el 80% de los andinos; en 1876, el 59% de los costeros y 73% de los andinos. Se consideran departamentos andinos los situados enteramente en la sierra, sin contar aquellos cuyo territorio, como Arequipa o La Libertad, se extiende en parte en la faja costera y en parte en la región andina.

[47] Fuentes, *Estadística*, p. III.

La propuesta cayó en el vacío, así como el proyecto de 1872; o, mejor dicho, en el abismo de la guerra. La cuestión del censo y del registro, junto con la de los requisitos de los ciudadanos, reapareció en la fase constituyente abierta entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, en un clima político caldeado por la creciente contraposición política entre Cáceres y sus cada vez más numerosos adversarios. En 1893 se aprobó una nueva ley de censo y registro cívico, que preveía la creación de una Junta Central compuesta por representantes de los tres poderes (prototipo de lo que sería la JEN), encargada de nombrar juntas provinciales y examinar y conservar los registros por aquéllas redactados.[48] Las protestas fueron intensas: una vez más se acusó de querer introducir una centralización exasperada. Para medir la distancia que todavía a finales del siglo separaba las ideas liberales de las tradicionales en lo referente a nación y soberanía, merece citarse al señor Yarlequé, diputado por Piura, reivindicando para los distritos el derecho de redactar el registro cívico:

> No podemos prescindir de esas unidades de la democracia que se llaman parroquias ó distritos, cuyo conjunto forma el total de la soberanía popular. Usurpar sus funciones á la parte, es atacar al principio ó sea á la nación. La descentralización, está abundantemente probado, no puede faltar en la ley soberana del registro de la soberanía.[49]

La ley fue abrogada sin haber sido nunca operativa, así como la ley electoral aprobada en 1892; mientras tanto, en vista de las elecciones presidenciales de 1894, se puso en vigor una vez más la ley de 1861 y, dado que el censo de 1876 no había sido aprobado por ambas cámaras,[50] se redactó un cuadro de electores análogo al de 1853 (véase el cuadro X.1, columna D). Una vez más, los registros y la cuestión del censo se habían demostrado irreformables. En 1895-1896 la restricción del sufragio y el paso al sistema directo fue la solución drástica; de esta forma, no se hicieron más censos de población hasta 1940.

¿Cuáles fueron las consecuencias cualitativas y cuantitativas de la aplicación de la reforma sobre la composición del cuerpo electoral? Es difícil ofrecer un cuadro preciso, dada la ausencia de datos fiables. Por lo que se refiere al aspecto cuantitativo, sobre los electores de pri-

[48] *Cuadro de los Electores de la República y Ley de censo y registro cívico*, Lima, 1893, pp. 45-49.
[49] DIP. 1893, p. 336.
[50] SEN. 1890, p. 204.

mer grado (antes de la reforma) sólo tenemos estimaciones. En 1891 un diputado afirmó que sufragaban más o menos 400 000 peruanos.[51] En ocasión de las elecciones presidenciales de 1899, según datos proporcionados por Basadre, se inscribieron 108 597 ciudadanos, de los cuales sufragaron 58 285; en 1904 los datos fueron de 146 990 inscritos y 97 719 votantes, sobre una población adulta masculina (de más de 21 años) que el censo de 1876 estimaba en 709 188 unidades.[52]

Algo más se puede decir sobre la dislocación geográfica de los nuevos electores. Unos datos se refieren a varias provincias del departamento de La Libertad. Trujillo, provincia "blanca" y costera (32 559 habitantes), tenía antes de la reforma un colegio electoral provincial de 39 electores; Huamachuco (39 827 habitantes) y Otuzco (29 938 habitantes), provincias situadas en la faja andina del mismo departamento, tenían respectivamente 72 y 50 electores.[53] Llegada la reforma, en las elecciones políticas de 1905 sufragaron 3 336 ciudadanos en la provincia de Trujillo, en Huamachuco 505 y en Otuzco 1 083.[54] Estos últimos datos se refieren a sufragantes, no a ciudadanos inscritos en el registro, pero a pesar de todo muestran algo muy interesante: la reforma había modificado radicalmente el peso electoral de las tres provincias, con ventaja para Trujillo, la provincia que, a más de ser blanca y costeña, tenía mayor proporción de población urbana.

La confirmación fidedigna de que este cambio no era episódico sino estructural y tenía validez nacional la dan los datos de las elecciones de 1931, cuando por primera vez se conoció de forma fiable la composición del electorado del país. La ley electoral había sido modificada muchas veces (en 1931 se introdujo el voto secreto) pero nada había cambiado en lo que se refiere al derecho de sufragio. Esos datos hablan de que el electorado se componía de 60% de mestizos, 25% de indígenas y 14.30% de "blancos". Los departamentos andinos (considerados sólo aquellos cuyo territorio se encuentra totalmente en la sierra) podían contar con 31.47% de los inscritos (80% sufragó en 1931), los de la región oriental 4.52%, los de la costa 64.01% (votó el

[51] DIP. 1891, p. 629.

[52] Basadre, *Elecciones*, p. 66, y Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*, 1970, t. XI, p. 18. Para los datos sobre población en 1876 véase Perú, Dirección de Estadística, Censo general... 1876, t. VII, apéndice, p. 48.

[53] Fuentes, *Estadística*, pp. 10-11 y, para los datos sobre la población, Perú, Dirección de Estadística, *Censo general... 1876*, t. VII, pp. 775, 834 y 1071.

[54] Archivo del Senado, expediente núm. 1247, Junta Electoral Departamental de La Libertad, *Copia certificada de las actas referentes al escrutinio y regulación general de votos en la elección de un senador propietario y dos suplentes por este departamento*, 5 de junio de 1905, ff. 2 y 3.

84.44%). Sólo el departamento de Lima proporcionaba 25.53% de los inscritos, mientras Cuzco, antes estratégico, disponía del 3.57% de los electores potenciales (véase el cuadro X.2, en el cual se agregó el dato sobre la población, sacado del censo de 1940).[55] Para volver al ejemplo de La Libertad, en aquel entonces Trujillo tenía 13 848 inscritos (42% del total del departamento), Huamachuco 5 248 (15%) y Otuzco 5 730 (17%).

Los datos son muy elocuentes, y nos dicen que la reforma había desplazado hacia la costa el eje político del país. La nueva estructura del cuerpo electoral no podía tener consecuencias sobre la composición de las Cámaras, dado que sobrevivía la relación entre diputados (y senadores) y provincias. Sin embargo, las diferencias mejoraron la situación de la Sierra, como hacía notar José Silva Santistevan. En las provincias andinas, pese a haber disminuido el número de quienes tenían derecho a votar, un diputado necesitaba para ser elegido un número de sufragios más reducido que un colega de la costa. En Lima se necesitaban 6 679 votos para elegir un representante departamental al Congreso constituyente de 1931, mientras que en Cuzco sólo hacían falta 922.[56] Por el contrario, el cambio en lo que se refiere a las elecciones presidenciales fue radical: si antes al presidente lo elegían los Andes, *ahora lo elegía la costa*. No es casual que los presidentes elegidos en el periodo que Basadre llamó la "república aristocrática" fueran todos costeños o vinculados a negocios azucareros o exportadores en general.

Los pueblos y las comunidades indígenas, que hasta entonces habían participado masivamente en las elecciones, aunque de manera subordinada, quedaron excluidos de la vida política. Los legisladores, claramente informados de la realidad indígena, entendían que para modernizar el país era necesario despojar del sufragio a los nativos. Si bien para las élites la participación subordinada de los indígenas era clara y se había producido en forma casi inconsciente (como si los indígenas sólo fueran un material modelado por los poderosos locales), está claro que esta participación tiene otra lectura. Es posible que la población indígena viviera y entendiera la participación en las contiendas electorales como un momento de reconocimiento de su existencia y su propia fuerza, como una posibilidad de entrar en el juego de las alianzas. En un contexto en que los debates parlamentarios son

[55] Dirección Nacional de Estadística, Servicio de Estadística Electoral, *Extracto estadístico y censo electoral de la República*, Lima, 1933.

[56] Basadre, *Elecciones*, pp. 25 y 156-157.

Cuadro X.2. *Electores inscritos y votantes (1931)*
(sufragio directo)

Departamentos y provincias litorales y constitucionales	*Población*	*Inscritos*		*Votantes*	
		Cantidad	*%**	*Cantidad*	*%***
Amazonas	89 560	4 727	1.20	2 812	59.49
Ancash	465 135	25 340	6.46	20 774	81.98
Apurímac	280 213	6 588	1.68	4 929	74.82
Arequipa	270 996	23 902	6.09	21 393	89.50
Ayacucho	414 208	10 782	2.75	7 421	68.83
Cajamarca	568 118	31 957	8.14	25 769	80.64
Cuzco	565 458	13 992	3.57	11 502	82.20
Huancavelica	265 557	7 708	1.96	6 457	83.77
Huánuco	276 833	7 802	1.99	5 858	75.08
Ica	144 547	13 053	3.33	11 626	89.07
Junín	500 161	34 299	8.74	28 254	82.38
Lambayeque	199 660	15 661	3.99	13 519	86.32
La Libertad	404 024	32 838	8.37	27 217	82.88
Lima	849 171	100 186	25.53	84 747	84.59
Loreto	321 341	7 720	1.97	6 030	78.11
Madre de Dios	25 212	357	0.09	333	93.28
Piura	431 487	19 801	5.05	13 399	67.67
Puno	646 385	10 341	2.64	8 815	85.24
San Martín	120 913	4 936	1.26	4 406	89.26
Tacna	37 512	3 029	0.77	2 802	92.51
Prov. Lit. Moquegua	35 709	2 671	0.68	2 075	77.69
Prov. Lit. Tumbes	26 473	1 670	0.43	1 394	83.47
Prov. Const. El Callao	84 438	13 003	3.31	12 100	93.06
TOTALES	7 023 111	392 363	100	323 632	82.48

* Porcentajes sobre el total de los inscritos.

** Porcentajes sobre el total de los inscritos de cada departamento y de la República.

FUENTES: República del Perú, Ministerio de Hacienda y Comercio, Dirección Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940*, vol. I, *Resumen general*, Lima 1944; Dirección Nacional de Estadística, Servicio de Estadística Electoral, *Extracto estadístico y censo electoral de la República*, Lima, 1933.

conflictivos, caracterizado por la presencia de diferentes grupos de contendientes (autoridades políticas, notables locales —muchas veces divididos en facciones—, indígenas), es posible que para estos últimos se abriera la posibilidad de negociar su apoyo, dándoselo a quien favoreciera mejor su reivindicación principal: la autonomía en la gestión de sus recursos. Estudios como los de Stern y Mallon, por ejemplo,[57] han demostrado que en épocas muy diferentes uno de los recursos fundamentales en la lucha por la supervivencia sostenida por las poblaciones indígenas ha sido la ductilidad y la capacidad de intervenir en beneficio propio en las contiendas que enfrentaban a los distintos segmentos de las élites locales.

Construir el centro

El sufragio directo y público, en doble cédula firmada, para "acostumbrar al ciudadano á tener el valor de sus opiniones [y] á afrontar la responsabilidad moral del voto",[58] fue aprobado por la mayoría de los representantes. Sin embargo, las discrepancias sobre el perfil que había que dar al nuevo proceso electoral fueron sonadas. El Senado aprobó sin dificultades el proyecto presentado por el Ejecutivo, mientras que en la Cámara baja el debate fue intenso. Como ya se dijo, recibió fuertes críticas el papel que —siguiendo el ejemplo chileno— se quería dar a los mayores contribuyentes en la formación de los organismos locales. Para algunos, la medida era oportuna, pues la experiencia había enseñado a desconfiar de las autoridades locales, y además —se decía— los contribuyentes "dan vida al estado" y "llevan consigo, cierto grado de perfeccionamiento de la ciudadania".[59] Para otros, la atribución a esta restringida categoría de ciudadanos de tareas básicas —como la compilación de los registros de los electores y la composición de las mesas— configuraba la creación de una "verdadera oligarquia" "de la propiedad y de la fortuna".[60]

[57] S. J. Stern (comp.), *Resistance, Rebellion and Consciousness*, y Florencia Mallon, *The Defense of Community in Peru's Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*, Princeton, 1983.

[58] Congreso Extraordinario de 1895-1896, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, Lima, s. a., pero 1896 (en adelante DIP. EXTR 1895-1896), p. 178.

[59] SEN. ORD. 1896, pp. 432 y 670.

[60] Congreso Ordinario de 1896, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, Lima, 1896, p. 588.

Un punto crucial del debate, una vez más, fue la disyuntiva entre centralización y descentralización, con el gobierno decidido a introducir los procedimientos que limitaran la autonomía de los cuerpos municipales y le consintieran cierto control —en particular sobre las operaciones de registro y de creación de los elementos legales—, y una parte importante de los diputados determinados a proponer de nuevo mecanismos descentralizadores. Hay que tener en cuenta que hacía poco había concluido otro debate, del que las juntas departamentales administrativas, creadas por la ley de descentralización fiscal de 1886, habían salido muy limitadas en sus atribuciones.[61] Esta circunstancia aumentaba las sospechas de los que tenían miedo de una centralización que acabara con la libertad de las provincias, que "desconfían casi en absoluto de las grandes instituciones centralizadoras".[62]

El gobierno y sus apoyos ganaron la batalla, pero la creación de la Junta Electoral Nacional (JEN), esa "hidra de Lerna", ese "gran pulpo [que] se multiplicará en tentáculos mil, para presionar entre ellos la independencia del Perú",[63] suscitó una fuerte oposición. El senador Valera pintó con colores sombríos el cuadro de lo que serían en el futuro las elecciones: cuando el proyecto del Ejecutivo se hubiera convertido en ley, "se habría invertido por completo la manera de proceder en los trabajos eleccionarios". Los candidatos ya no tendrían necesidad de ir a los pueblos ni emplear todos los medios y todos sus recursos para convencer a la opinión pública. Sería suficiente ponerse de acuerdo con la institución, el partido o el poder que hubiese tenido la suerte de adueñarse de la JEN, para obtener de ésta la designación de personal *ad hoc* en las comisiones escrutadoras, en las juntas provinciales y departamentales, y la disponibilidad de registros y cartas de ciudadanía.

> Se dejaba así á un lado á los hombres de influencia y de mérito en los pueblos; no había para qué tocar con ellos —concluía Valera—. Se tendría que buscar sólo á algunos que se prestaran dócilmente á secundar las

[61] El debate se desarrolló en la legislatura ordinaria de 1895. Para el texto de la ley, véase Aranda, *La Constitución del Perú... 1915*, pp. 805 y ss. Sobre la trayectoria de las juntas departamentales en el Perú del siglo XIX me permito remitir a G. Chiaramonti, "Entre autonomías y centralismo: apuntes sobre juntas departamentales en Perú desde mediados del siglo XIX a 1920. El caso de Trujillo", en IX Congreso Internacional de Historia de América, *Europa y América: cinco siglos de intercambios*, actas, Sevilla, 1992, vol. III, pp. 489-509.

[62] DIP. EXTR. 1895-1896, p. 178.

[63] DIP. EXTR. 1895-1896, p. 146.

aspiraciones del candidato. Así tendríamos muy simplificado el sistema; pero, la libertad de sufragio habrá sucumbido.[64]

En efecto, el proyecto aprobado volcaba la marcha del proceso electoral: si por la ley de 1861, después de la convocatoria a elecciones promulgada por el Ejecutivo, éstas daban lugar a una serie de procesos autónomos —desarrollados en el ámbito parroquial y provincial, hasta su calificación por las cámaras—, con la nueva ley el proceso comenzaba en Lima.[65] Aquí actuaba la JEN, compuesta por nueve miembros residentes en la capital, que debían tener los mismos requisitos que los senadores: uno de ellos era designado por el Ejecutivo; dos, elegidos por el Senado, dos por la Cámara y cuatro por el Poder Judicial. La junta iniciaba el proceso sorteando los cinco miembros que debían componer las juntas de registro provinciales extrayéndolos de la lista de los 25 mayores contribuyentes de cada provincia, compilada según las matrículas proporcionadas por el Ministerio de Hacienda.

Cada junta de registro provincial nombraba un delegado en la junta electoral departamental, de la cual la JEN elegía al presidente; nombraba además a los ciudadanos que tenían que formar las delegaciones distritales de registro, y establecía los tiempos para la formación del registro mismo. En un segundo momento, la JEN sorteaba cinco de entre los 10 mayores contribuyentes elegidos por la asamblea de contribuyentes de cada provincia, con el objeto de constituir la junta escrutadora provincial. Según el texto original de la ley, esta junta tenía que estar formada por representantes de grupos profesionales organizados en las diversas provincias y departamentos, pero la imposibilidad de concretar esta hipótesis de vago corte corporativo llevó otra vez a utilizar a los contribuyentes. Sin embargo, las incompatibilidades previstas por la ley entre cargos electorales y candidaturas hizo que en los centros de menor tamaño no hubiese nadie con las condiciones para ser elegido.

La junta escrutadora provincial debía recibir los resultados de las diferentes comisiones receptoras —elegidas por la junta de registro, una cada 250 electores— sobre la proclamación de los diputados y, en el caso de elecciones para senadores y presidente de la República,

[64] DIP. EXTR. 1895-1896, p. 169.

[65] Véase el texto de la ley, en Mariano L. Cornejo, *Ley electoral dada por la legislatura extraordinaria de 1896, con citas, notas, concordancias y un apéndice*, Lima, 1901.

enviar la documentación respectiva a la junta electoral departamental. A esta última le competía escrutar los votos para senadores y presidente y proclamar a los senadores, de manera que "cuando el representante se presenta ante la Cámara es ya senador o diputado: viene ya ungido".[66] Se trataba de acabar con las dualidades y con "las infinitas miserias de las calificaciones",[67] según la definición de José Matías Manzanilla. En ambos casos estamos frente a abusos de las mayorías parlamentarias que, aprovechándose de la norma que les confiaba la calificación de sus respectivos miembros,[68] habían favorecido a sus correligionarios aun en contra de la ley y de la evidencia de los hechos. En realidad, el intento de confiar a un organismo local la solución de los conflictos no fue una idea feliz: muy pronto la junta departamental demostró su debilidad, hasta que en 1912 se entregó la revisión de los procesos electorales a la Corte Suprema.[69]

Volviendo a la JEN, su composición permitía al gobierno controlarla, aun sin mayoría en el Congreso, pues la Constitución garantizaba al Ejecutivo una influencia decisiva en el nombramiento de los jueces (artículo 126). El mantenimiento de las tensiones entre el centro y las periferias, el progresivo resquebrajamiento de la coalición demócrata-civilista y, desde el comienzo del nuevo siglo, las crecientes divergencias en el interior del Partido Civil, mantuvieron alta la tensión alrededor de las elecciones. Como señala Basadre, "ningún partido de oposición ganó las elecciones presidenciales bajo la vigencia de la ley de 1896";[70] aunque para obtener este resultado la JEN tuvo que ser desautorizada dos veces, en 1899 y en 1911. En 1908 su composición fue modificada, estableciendo que los ocho miembros electivos fueran todos elegidos por las cámaras mediante el sufragio limitado, que permitía la representación de las minorías.[71] Esta innovación abrió nuevas posibilidades para el enfrentamiento entre los distintos partidos representados en el Congreso y entre éste y el Ejecutivo. Al final, en 1912, la JEN fue abolida,[72]

[66] SEN. ORD. 1896, p. 627.

[67] José Matías Manzanilla, *El poder legislativo en el Perú*, Lima 1903, pp. XVIII-XIX, cit. en Basadre, *Elecciones*, p. 32.

[68] Artículo 85 de la ley de elecciones de 1861.

[69] Artículo 40 de la ley 1777/1912, en Ricardo Ríos, *Leyes y resoluciones de los congresos de 1912, 1913 y 1914*, Lima, 1916, p. 82.

[70] Basadre, *Elecciones*, p. 58.

[71] El sufragio limitado existía en el texto original de la ley aun antes de la modificación, pero el hecho de que cada cámara eligiera sólo dos miembros de la JEN hacía difícil la presencia de parlamentarios de la oposición.

[72] Ley 1777, artículo 28.

y por un breve periodo, hasta el comienzo del onceno de Leguía, se regresó a procedimientos descentralizados, en los cuales siguieron actuando los mayores contribuyentes.

Desde el principio, contribuyentes y matrículas fueron, junto con la JEN, el aspecto más problemático de la ley, porque allí se escondían las mayores posibilidades de negociación y de maniobra. Por más que la ley se esforzara en definirlos como "funcionarios de registro y electorales", en realidad se trataba una vez más de miembros de las élites locales, pues las matrículas proporcionadas por el Ministerio de Hacienda —base de la formación de las listas— eran elaboradas en el ámbito local por las juntas departamentales administrativas, compuestas por delegados de los concejos provinciales; es decir, un organismo que representaba los intereses de los notables locales. Las matrículas se volvían así un instrumento privilegiado de maniobra, y confiando en la inexistente voluntad de hacer efectiva la imposición, cada notable se esforzaba para colocar a sus adeptos.

Desde 1909, los mayores contribuyentes hicieron su ingreso en las elecciones administrativas, pues los nueve primeros de la provincia tenían que constituir la comisión de sorteo, órgano encargado de controlar la confección de los registros de electores municipales.[73] Los registros compilados de matrículas y contribuyentes se prestaban a la manipulación por parte de las distintas facciones, que los habían convertido en instrumento activo para la búsqueda de su propio cuerpo electoral y de la victoria en los comicios. De este modo, todas las leyes sobre la materia aprobadas en esos años comenzaron aboliendo los registros anteriores, hasta que en 1915, imitando el ejemplo argentino, se introdujo el registro militar como base para el padrón electoral.[74]

El Ejecutivo consiguió reforzar su capacidad de control sobre las matrículas: la ley de 1908 estableció que en caso de discrepancias entre las matrículas del Ministerio de Hacienda y las proporcionadas por las juntas departamentales, fueran las primeras quienes probaran "fehacientemente la condición de contribuyente y el monto de la cuota".[75] La medida proponía evitar que una serie continua de tachas sobre los requisitos de los contribuyentes —sobre las cuales debía intervenir la

[73] Ley 1072 de 6 de marzo de 1909, en Aranda, *La Constitución del Perú... 1915*, pp. 482-494.

[74] *Artículo 5 de la ley 2018 de 4 de febrero de 1915*, en Aranda, *La Constitución del Perú... 1915*, p. 374.

[75] *Artículo 4 de la ley 861 de 25 de octubre de 1908*, en R. Ríos, *Leyes y resoluciones sancionadas por los Congresos ordinarios de 1908 y extraordinario de 1908 y 1909*, Lima, 1909, p. 72.

JEN— bloqueara los procesos electorales. Según la nueva ley, una vez sorteados los contribuyentes, éstos eran inamovibles (artículo 6). A pesar de todo, en 1917 el ministro de Hacienda en su *Memoria* reconocía que

> siendo como son los contribuyentes factor electoral importante, las juntas [departamentales administrativas], que tienen facultades ilimitadas en la formación y aprobación de las matrículas [...], dirigen su acción en concordancia con intereses políticos personales, olvidando sus deberes y con daño evidente de la administración y del progreso departamental.[76]

La tan temida centralización se había realizado de manera relativa. Sin embargo, lo cierto es que a cada paso era necesario ponerse en contacto con el centro, contratar con Lima, siguiendo los mecanismos establecidos por la ley o sobrepasando los límites señalados por ella. En 1916 el señor Gildemeister, acaudalado hacendado del Valle de Chicama, departamento de La Libertad, se dio cuenta de que, en caso de no hacerse nada en contra, las elecciones administrativas serían ganadas por hombres fieles a sus adversarios políticos, y le escribió a un importante amigo limeño que, según el parecer de su abogado, "puede pedirse ante el gobierno la nulidad de la comisión de sorteo, fundándose en que ésta se eligió sin el *quorum* de ley. En caso de resolverse en este modo por el gobierno, podría el Ministerio remitir una nueva lista de mayores contribuyentes para elegir otras juntas más convenientes".[77] Y ofrecía su apoyo y el de los suyos en las próximas elecciones presidenciales.

La necesidad de confrontarse con el centro tuvo como consecuencia una "verticalización" de la representación: sólo los más poderosos, los más representativos, capaces de negociar con ministros y presidentes, eran elegidos al Parlamento. Una vez más puede ayudar el ejemplo de La Libertad: entre 1909 y 1919 los tres senadores del departamento fueron siempre los mismos, los tres más importantes terratenientes de la región, dueños de plantaciones de caña de azúcar y de modernos ingenios.[78] Vuelven a la memoria las palabras de Basadre: "el poder

[76] Aurelio García y Lastres, *Memoria que el ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Ordinario de 1917*, Lima, 1917, p. XCIII.

[77] Archivo del Fuero Agrario, Lima, Empresa Agrícola Chicama, *Borrador de correspondencia junio 1916-julio 1919. De la administración General Casa Grande (Sr. Koben) a varios en Lima, Trujillo, Ascope, etc.*, pp. 340-341.

[78] G. Chiaramonti, "Riforma elettorale e centralismo notabilare a Trujillo (Perú) tra Otto e Novecento", *Quaderni Storici*, núm. 69, 1988, pp. 903-927.

verdadero estuvo en los hacendados del norte, sobre todo productores de azúcar y de algodón, siempre que operaran vinculados a Lima, en conjunción con propietarios urbanos de esta ciudad y con conspicuos profesionales en relación con ellos".[79]

Conclusiones

Durante el debate sobre la nueva ley, el diputado Cornejo hizo algunas afirmaciones que me parecen importantes para aclarar y sintetizar los objetivos que el gobierno y sus apoyos se habían propuesto al auspiciar las reformas estudiadas aquí. Replicando a las argumentaciones de quien sostenía que la propuesta en discusión modificaba radicalmente "nuestra manera de ser política", Cornejo afirmó que Perú estaba atravesando "ese periodo histórico que se llama la formación del espíritu nacional", en que "el gran deber es buscar la unidad de las provincias, la solidaridad nacional estableciendo grandes organismos nacionales: por que sobre todas las ideas y todos los sistemas y todos los intereses está el supremo interés de formar la gran patria peruana". A quienes temían una exagerada centralización, Cornejo les contestó: "Se confunde [...] la centralización con la unidad y la descentralización con la anarquía. Hay centralización ahí donde el centro consuma la vida de las partes; hay descentralización ahí donde conservándose la unidad del todo, se deja libertad á las partes. No hay descentralización sin centro".

La centralidad de Lima en la vida política y económica del país era indiscutible en ese fin de siglo. Sin embargo, faltaba un Ejecutivo institucionalmente fuerte, más allá de las contingencias políticas, dotado de un aparato burocrático capaz de conferir uniformidad y rigor a operaciones fundamentales como la redacción de registros y matrículas. Las fuentes señalan que las autoridades políticas (prefectos, subprefectos, gobernadores), lejos de ser fieles ejecutores de las órdenes del gobierno, a veces eran hombres de parte, complicados en las facciones. Así que la centralización conseguida era relativa; podría definirse como un "centralismo de los notables", siempre abierto a contrataciones con los elementos más fuertes de las oligarquías locales.

El resultado más importante de esta serie de reformas provenía de

[79] J. Basadre, *Introducción a las bases documentales para la historia de la República del Perú con algunas reflexiones*, Lima, 1971, t. II, p. 630.

la redefinición del ciudadano, basada en la elección del criterio cultural de la alfabetización y en sus múltiples implicaciones. En un contexto como el peruano, la idea del ciudadano propietario y contribuyente en la forma genérica propuesta por la Constitución de 1860, y por las otras que la habían precedido, había sido un arma de doble filo. Como el indio podía ser considerado propietario de tierras, y pagaba impuestos (la contribución de indígenas hasta 1854, y después la personal), se había perpetuado a lo largo del siglo un sufragio muy amplio, expresado mediante un sistema electoral indirecto. Gracias a esta ampliación del cuerpo electoral, múltiples sujetos sociales colectivos —ciudades, villas, pueblos, sin distinción étnica— pudieron no sólo elegir sus municipalidades, y por lo tanto controlar sus propios recursos y su territorio, sino también ver reconocida una legitimidad política que supieron conservar aun cuando, después de 1860, se limitó su posibilidad de tener órganos administrativos autónomos. Así se favoreció la conservación de las raíces municipalistas del sufragio y las lealtades de molde localista: el individuo no recibía el reconocimiento jurídico y social de su ser ciudadano y de su aptitud para ejercer el sufragio de la más amplia comunidad estatal, sino de la misma comunidad local a la cual pertenecía. De ahí también esa fragmentación territorial, que había provocado la imposibilidad de construir el espacio político nacional, y la constante debilidad del Estado frente a una sociedad en su mayor parte permeada de valores y prácticas del antiguo régimen.

La introducción del ciudadano capacitario, y la ecuación capacidad-alfabetización, cortaron esos vínculos, tan fuertes en el mundo andino, y propusieron, o mejor dicho impusieron, en lugar de las múltiples identidades que constituían el legado de la tradición colonial y del primer siglo republicano, una monoidentidad definida por la cultura escrita.[80] El nuevo ciudadano era al menos formalmente culto —él mismo, según la letra de la ley, decidía si quería inscribirse en los registros electorales—, culturalmente blanco y mayoritariamente habitante de la ciudad y de la costa. Era un ciudadano-individuo responsable, y no el miembro de una comunidad local. Aunque los registros seguían siendo el reino de la aproximación y de las contiendas, éstas se desarrollaban en un contexto reducido, del que había sido apartado el complejo universo de los pueblos. Esto permitía un mejor control sobre

[80] Annino, "Introducción", p. 9.

los participantes del proceso electoral, quienes teóricamente compartían valores, objetivos y expectativas con las élites modernizantes.

Las provincias y los departamentos siguieron enviando el mismo número de representantes a Lima, pues la representación por provincias constituía un elemento irrenunciable del compromiso sobre el cual se había construido la Constitución de 1860, tan asentado que tampoco en 1931, a pesar de los debates, fue posible prescindir de él.[81] Pero —hay que subrayarlo— se había logrado eliminar la hipoteca andina que durante todo el siglo había condicionado las elecciones presidenciales.

Naturalmente todo esto tenía un costo: la exclusión de una parte importante de la población del ejercicio del sufragio (según el censo de 1940 los indios constituían el 45.86% de todos los habitantes). En 1895, cuando se aprobó definitivamente la reforma del artículo 38 de la Constitución, se sancionó también la abolición de la contribución personal. Dos años antes, una resolución legislativa había desempolvado los decretos de Bolívar, que consideraban a los indígenas propietarios individuales de las tierras comunitarias y establecían que no estaban obligados a pagar la contribución territorial los propietarios cuyos fundos no produjeran una renta anual de 100 soles.[82] Se dijo que estas medidas buscaban mejorar la condición de los indígenas; pero también presentaban un peligroso cariz: al no ser ya ni contribuyentes ni electores, los indígenas corrían el riesgo de verse definitivamente privados de la ciudadanía.

¿Y la nación? De las palabras de Cornejo nos percatamos de que, a casi un siglo de la Independencia, los propios gobernantes se daban cuenta de que era un objetivo todavía por alcanzar. La Constitución señalaba que la nación era la asociación de todos los peruanos, es decir, los que habían nacido en el territorio del Perú; pero la introducción del requisito de alfabetización había ampliado considerablemente la separación entre nacionalidad y ciudadanía. ¿Qué solidaridad nacional podía nutrir el hombre cuyo voto había sido considerado tan dañino para el bien común que se lo habían quitado? Asistiremos todavía en esos años a la glorificación del pasado incaico, que las propias élites cultivaban como elemento fundante de la nación y de

[81] Basadre, *Elecciones*, pp. 149-150.

[82] "Resolución legislativa declarando que los indígenas de la República son legítimos propietarios de los terrenos que poseen [...]; y que sólo pagan contribución predial si éstas *[sic]* producen cien soles anuales", en José M. Rodríguez, *Anales de la hacienda pública. Historia y legislación de la República*, t. XXIV, Lima, 1926, pp. 112A-113A.

su "singularización" desde los días lejanos de la Independencia,[83] pero sin considerar herederos de ese glorioso pasado a los indígenas contemporáneos.

Un observador extranjero, el embajador del Reino de Italia, Enrico de Gubernatis, señalaba que en el país había "dos naciones en una sola nación, completamente distintas: dos razas que se odian y que no concurrirán nunca a un objetivo único [...] Entre las dos corre un abismo de lengua, de costumbres, de sentimientos, de caracteres, de educación; no se fundirán nunca, no se acercarán nunca [...] y por esta división se encuentra radicalmente comprometida la suerte del país".[84]

Quizá la conquista no había terminado.[85] En realidad, el problema de la nación no se solucionó; fue dejado en herencia al nuevo siglo y a los nuevos gobernantes e intelectuales, desde el "indigenismo oficial" de Leguía hasta las reflexiones y propuestas políticas de Haya de la Torre y Mariátegui. Mientras tanto —anota Quijada— si los habitantes de los pueblos indígenas mexicanos, que bajo la guía de Emiliano Zapata se unieron a la revolución para imponerle un rumbo favorable a ellos, eran definidos y percibidos por sus mismos opositores como "campesinos", los indígenas que en los mismos años participaban en las revueltas en Perú seguían siendo entendidos (y quizá percibiéndose ellos mismos) como "indios", otros y diferentes, ajenos a la nación y a ella hostiles, incapaces de comprender sus idealidades y sus objetivos.[86]

[83] Mónica Quijada, "¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de la nación en el imaginario hispanoamericano del siglo XIX", *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, núm. 2, 1994; F. X. Guerra y M. Quijada (coord.), *Imaginar la Nación*, p. 31, y de la misma autora "La nación reformulada: México, Perú, Argentina (1900-1930)", en Annino, Castro Leiva, Guerra, *De los imperios*, p. 576.

[84] Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri del Regno d'Italia, serie III, división política, b. 1388, despacho enviado "A Sua Eccellenza il Signor Ministro per gli Affari Esteri, Roma" en fecha 7 de enero de 1885, ff. 22 y 23.

[85] Aquí se abre otra problemática fascinante; en este lugar no puedo más que señalar las hipótesis sobre la elaboración de proyectos alternativos de nación por grupos indígenas peruanos, de las que habla F. Mallon, *Peasant and Nation...*, y la comparación que propone con la situación mexicana, y por otro lado las reflexiones sobre la supervivencia de la utopía andina en los conocidos trabajos de Alberto Flores Galindo y Manuel Burga.

[86] Quijada, "La nación reformulada", p. 575.

XI. SOBRE LEYES Y TRANSGRESIONES: REFORMAS ELECTORALES EN BOLIVIA, 1826- 1952[1]

MARTA IRUROZQUI
CSIC-Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid

LOS ENFOQUES TRADICIONALES SOBRE EL PROBLEMA de los orígenes y el desarrollo de la democracia hacían del voto el mecanismo por excelencia de la participación y representación ciudadanas. Eso significó que mientras no existiera sufragio universal y éste no fuese exigido y llevado a cabo por sectores políticos radicales y liberales, apoyados por una creciente base social mesocrática y urbana, no podría hablarse de democracia. Estas afirmaciones, que han dado lugar a perspectivas dependentistas y corporativistas en la historiografía latinoamericana, se basan en una serie incompleta de casos referidos únicamente a las experiencias parciales de países europeos y anglosajones. Además, en ningún momento estos análisis han tenido en cuenta el modo en que los contemporáneos entendieron la democracia, ni cómo la asumieron e interpretaron en virtud de su extracción social y cultural, ni tampoco la forma en que el término fue adquiriendo contenidos y significados diversos según las experiencias nacionales y foráneas.

El empleo del concepto de ciudadanía, que veía en el sufragio universal la única manifestación política adecuada, olvidó que la participación restringida no significaba que la población careciese de nociones sobre los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado. Sobre todo porque en los regímenes censatarios existían otros modos de participación menos formalizados, catalogados de ilegales y externos a los mecanismos de representación. Asimismo, la vigencia del derecho al voto no define automáticamente la ciudadanía, entendida como comunidad de iguales, que participa directa o indirectamente en el ejercicio del poder político a través de las libertades de expresión, asociación y organización y de la participación en la cosa públi-

[1] Este texto pertenece a los proyectos I+D SEC94-0196 y PB96-0868 financiados por el Ministerio de Educación y Ciencia.

ca, porque no asegura que el electorado asuma la relación del voto entre participación y representación. Esto lleva a separar el sufragio universal, como aspiración democrática, de su aplicación; esto es, a calibrar la intencionalidad política con que era implantado y a preguntarse si con él se pretendía instaurar una sociabilidad democrática o simplemente se buscaba una "democratización" del poder mediante la incorporación al sistema político dominante de minorías descontentas. A su vez, es necesario considerar la distancia temporal entre su establecimiento y su consolidación.[2]

Por otro lado, estudios recientes demuestran que los sectores conservadores participaron activamente en favor de las reformas y ampliaciones electorales y en la tarea de formar una organización partidaria que pudiera captar el voto popular. Puede afirmarse que la extensión del sufragio en muchas ocasiones fue resultado de la dinámica interna de los régimenes políticos autoritarios[3] y no necesariamente estuvo liderada por burguesías progresistas. La afirmación anterior no niega la existencia de presiones populares de participación ciudadana, más bien insiste en la conveniencia de examinar si esas peticiones implicaban o no un rechazo a los criterios de exclusión presentes en los regímenes censatarios. A juzgar por el caso boliviano, las demandas indígenas al Estado de difundir la educación primaria, o los esfuerzos artesanos por demostrar que sus oficios no los convertían en domésticos, buscaron el medio y el reconocimiento de pertenecer o estar integrados en las categorías que los reglamentos electorales señalaban como aptas para ejercer el sufragio, en vez de su ampliación.[4]

Los interrogantes y las críticas mencionadas conducen a reflexionar sobre la democracia bajo la noción de aprendizaje. A través de ese principio, la democracia queda definida como una experiencia vital, un proceso dinámico en construcción a partir de la apropiación e interiorización de una determinada cultura y comportamiento políticos; con lo que se entiende más como una práctica que como un discurso, sin que se pueda prescindir de su interacción. Resulta erróneo pensar que se pueda aprender a ejercer los derechos políticos sin una práctica continua y un esfuerzo permanente de difusión del discurso demo-

[2] Alicia Yanini, "La manipulación electoral en España: sufragio universal y participación ciudadana (1891-1923)", *Ayer*, núm. 3, 1991, p. 103.

[3] J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, 1985, p. 19.

[4] Marta Irurozqui, "Ebrios, vagos y analfabetos. El sufragió restringido en Bolivia, 1826-1952", *Revista de Indias*, núm. 208, 1996, pp. 697-742.

crático. La comprensión del fenómeno gradual de la formación de la ciudadanía requiere el análisis de las maneras formales e informales de participación, ya que en el juego entablado entre legalidad e ilegalidad reside la dinámica de apropiación de la cultura política y, por tanto, la incorporación del individuo a la ciudadanía. En este sentido, el estudio de las reformas electorales resulta básico para comprender la evolución del fenómeno democrático a través del conflicto entre legislación y práctica política cotidiana, ya que conduce a la pregunta clave sobre cómo construir un orden estable y legítimo, y cómo se establece, una vez delimitada la diferencia entre gobernantes y gobernados, la relación entre unos y otros. A su vez, esas cuestiones plantean un interrogante general referente a quién estaba menos preparado para la democracia, el "pueblo" o las élites.

Las leyes electorales, además de responder a criterios de mayoría, proporcionalidad y pluralidad, diseñaron las formas de exclusión-inclusión ciudadana al establecer quiénes eran los individuos que podían elegir y ser elegidos y cómo y en virtud de qué criterios —edad, sexo, riqueza, capacidad— se discriminaba del cuerpo electoral a determinadas personas y colectivos. La confección de reglas que garantizasen el acceso y el ejercicio del poder político de los futuros gobernantes remite a cuestiones relativas a su intención: cuándo se establecieron, quiénes las fomentaron, qué interés había tras ello y a qué obedeció la atención concedida a cada tema. En vista de ello, este texto discute aspectos de la reglamentación electoral que inciden en la importancia de la infracción y la ambigüedad de la legislación para transformar dicha falta en cumplimiento de la ley o en desacato. Se sostendrá que los reglamentos electorales tuvieron un valor de uso, sirviendo más como instrumento de negociación y de regulación de la competencia en el interior de la élite, que como elementos precisos de exclusión ciudadana. La función de la norma era construir una legalidad aceptada por todos, pero a la que apelarían para ser cumplida según se quisiera entorpecer o favorecer iniciativas partidarias. La arbitrariedad en el uso e interpretación de las reglas hizo de la exclusión ciudadana una práctica ambigua y relativa sujeta a continua transgresión.

Con el fin de profundizar en la dialéctica entre los significados cotidiano y jurídico del término "ciudadano", el texto se divide en dos partes. La primera alude al proceso de inscripción en el que la organización de las mesas calificadoras o inscriptoras, el intrusionismo de los organizadores, la confección de padrones electorales y la progresiva

censura al voto corporativo ocupan una posición central en la definición del resultado electoral. La segunda parte se centra en los comicios, siendo el abstencionismo, las garantías electorales y el orden los elementos articuladores de esa etapa.

¿Quién vota?

Al contrario de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, entre 1839 y 1952 en Bolivia no hubo ninguna reforma electoral que marcase una ruptura de carácter participativo o representativo en el acontecer político. Durante este periodo, los reglamentos fueron semejantes en cuanto a las nociones de exclusión-inclusión, obedeciendo sus diferencias a un esfuerzo de matizar formalmente aquellos elementos que podían poner en duda la limpieza y la seriedad de los comicios y afectar el desenvolvimiento formal de los partidos. Los temas enumerados se referían a la organización de los registros cívicos, a la fijación de fechas para realizar los diversos actos electorales, a la composición de los jurados, al funcionamiento de las mesas calificadoras, receptoras y computadoras, a la forma de llevar a cabo el escrutinio de los votos, a los requisitos que debían cumplir los votantes y los candidatos a munícipes, diputados y senadores, a su reparto territorial, a las garantías electorales y a las sanciones.

La ausencia de reformas electorales que modificaran sustancialmente el número de participantes en los comicios contrasta con las continuas denuncias de que los votantes no cumplían los requisitos para hacerlo; esto es, de que existía una porción significativa de población que sufragaba ilegalmente. A este hecho se une la ausencia en los debates políticos y literarios de peticiones de ampliación de la ciudadanía, tanto por los diputados como por los grupos excluidos. Ante esa situación cabe una pregunta: ¿cómo fue posible ampliar el número de ciudadanos sin modificar los reglamentos electorales? La respuesta remite a la doble dimensión, legal e ilegal, de las elecciones. A su vez, esto incide en dos aspectos fundamentales de la construcción del orden político en el periodo republicano: primero, la ambigüedad y la imprecisión en la lectura e interpretación de la legislación y, segundo, la distancia que existía entre la intención inicial dada a una normativa y el uso posterior que se hacía de la misma.

Para una acercamiento al juego entre lo legal y lo ilegal en la práctica política es necesario establecer primero qué tipo de individuos no

podían ser considerados ciudadanos en los reglamentos a través de lo que los mismos dicen sobre la ciudadanía desde el inicio de la República hasta 1952. El decreto del 9 de febrero de 1825 dictado por Sucre e inspirado en la Constitución de Cádiz fijó que para ser elector era necesario ser ciudadano en ejercicio, natural o vecino del partido con un año de residencia y con reputación de honradez.[5] En la Constitución bolivariana del 19 de noviembre de 1826, sólo cumplían el requisito aquellos que supieran escribir y leer y tuviesen algún empleo o industria, o profesasen una ciencia o arte sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. La diferencia de esta definición frente a las aparecidas desde 1836 residió en que la condición de alfabeto sólo debía ser exigida desde ese año.[6] La razón del retraso se debió a que se calculó que para esa época estaría resuelto el problema de educación en los sectores populares, cumpliéndose el principio liberal de generalización de la instrucción primaria, a través del que se esperaba la expansión natural de la ciudadanía. El reglamento electoral de noviembre de 1839 canceló las obligaciones educadoras del Estado e implantó el sistema censatario. Esa normativa vino acompañada no sólo de la renuncia al voto indirecto, sino también del abandono legal de la concepción vecinal de la ciudadanía expresada en "un modo honesto de vivir".[7] Desde una perspectiva histórica, la importancia del reglamento de 1839 radicó además en que sus procedimientos de participación electoral regirían con algunas modificaciones hasta 1952.[8] En 1877 se mantuvieron las mismas nociones de ciudadanía que habían sido reafirmadas en la Constitución de 1861,[9] aunque se especificó que como prueba de saber leer y escribir no era válida únicamente la firma. El valor de la renta de la propiedad territorial o de la industria o profesión se fijó en 16 pesos mensuales que no proviniesen de la retribución de servicios prestados en calidad de doméstico, concretándose en 1878 en 200 pesos anuales. En 1908 no se hizo explícita por primera vez la necesidad de no ser doméstico para poder sufragar,

[5] Edgar Valverde Castaños, "Legislación electoral en Bolivia", *Legislación electoral comparada*, Costa Rica, 1988, pp. 51-52.

[6] *Constitución de la República boliviana*, impresa en Chuquisaca en 25 de noviembre de 1826 por Fermín Arébalo, en J. B. Pentland, *Informe sobre Bolivia, 1826*, Potosí, 1975.

[7] *Reglamento de elección sancionado por el soberano congreso jeneral constituyente en mil ochocientos treinta y nueve*, Chuquisaca, 1839.

[8] Marta Irurozqui y Víctor Peralta, "Las elecciones bajo el caudillismo militar en Bolivia, 1830-1878", *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American Studies*, vol. XXVI, 1-2, 1996, pp. 33-62.

[9] Marcelo Galindo Ugarte, *Constituciones bolivianas comparadas, 1826-1967*, Cochabamba, 1991, p. 106.

aunque sí constaba en la Constitución de 1880. De hecho, en la de 1938 el requisito de ocupación y renta desapareció momentáneamente, volviendo a estar presente en los reglamentos de 1940 y 1942. En esa fecha se proclamó también la igualdad jurídica de los cónyuges como prerrequisito para que la Constitución de 1945 concediese la ciudadanía a las mujeres para votar en las elecciones municipales.[10]

Desde la Constitución de 1839 hasta la Revolución de 1952,[11] el tipo de sufragio presente en Bolivia fue directo,[12] masculino, censatario y alfabeto. El sistema vigente en todos los comicios fue el de mayoría simple, prevaleciendo el sistema de lista completa hasta el Decreto-Ley Supremo de 10 de diciembre de 1937, que lo sustituyó por el de lista incompleta o voto limitado.[13] Durante ese periodo se consideró que el gobierno democrático era obra de un reducido grupo de personas y sólo ellas integraban el pueblo donde residía el poder electoral. Es decir, se asignaba a pocos la virtud de elegir y a la muchedumbre la ignorancia de no saber hacerlo, lo que implicaba que la calidad de los elegidos dependía de la calidad de los electores. Hubo, entonces, una voluntad explícita por parte de los legisladores bolivianos de construir una nación "moral" con ciudadanía limitada a través del diseño de un voto alfabeto, sujeto a propiedad y a bienes no provenientes del trabajo como doméstico. Esta república restrictiva apostaba por el juicio

[10] *Ley de Reforma Electoral 1840,* Sucre, 1839, artículos 1-10, 20-22; *Ley de Reforma Electoral,* Chuquisaca, 1852; *Reglamento de elecciones de Bolivia,* La Paz, 1877; *Reglamento electoral de Bolivia,* La Paz, 1878; *Reglamento electoral de la República de Bolivia 1890,* La Paz, 1890; *Reglamento electoral de la República de Bolivia,* La Paz, 1900; *Reglamento electoral de la República de Bolivia,* La Paz, 1908; *Reglamento electoral de la República de Bolivia,* La Paz, 1915; *Reglamento electoral (primera parte). De la formación de los Registros Cívicos. Dictada por la Junta de Gobierno,* La Paz, 1920; *Reglamento Electoral de 1921,* La Paz, 1921; *Reglamento Electoral de la República de Bolivia,* La Paz, 1924; *Reglamento Electoral de Bolivia,* La Paz, 1940; *Reglamento electoral,* La Paz, 1942; *Apéndice de ley electoral 1940. Con un apéndice de disposiciones legales modificatorias, dictadas posteriormente,* La Paz, 1940; *Ley electoral 1942. Con un apéndice de disposiciones legales modificatorias, dictadas posteriormente,* La Paz, 1942; M. Galindo de Ugarte, *Constituciones bolivianas comparadas, 1826-1967,* p. 108 (en adelante no se citarán los reglamentos en nota y en el texto sólo aparecerá la fecha). Más información sobre reformas, en Valentín Abecia Baldivieso, *Historia del Parlamento,* La Paz, 1996.

[11] El voto universal se practica desde 1956, a pesar de que la Constitución vigente, la de 1947, no contemplaba ese punto. El primer texto constitucional que introduce el voto universal es el de 1961.

[12] Aunque el voto directo ha sido el favorito en las constituciones bolivianas, las tres primeras, la de 1826, promulgada por Antonio José de Sucre y las de 1831 y 1834, promulgadas por Andrés de Santa Cruz, contemplan el voto indirecto. Las de 1828, 1829 y 1831 fueron realizadas por el Congreso, mientras que la de 1835 fue la primera en la que el sufragante depositaba su confianza en las Juntas Electorales de Parroquia que emitían el voto, Carlos Mesa Gisbert, *Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles,* La Paz, 1983, pp. 101-104.

[13] Hugo San Martín Arzabe, *Sistemas electorales. Adaptación del doble voto alemán al caso boliviano,* La Paz, 1993, p. 50.

y la prudencia de los notables para ejercer la libertad política, ya que se les conceptuaba más capacitados para no caer en el vicio de la embriaguez, la vagancia y el comportamiento indecente. En virtud de su educación, riqueza, poder y prestigio, se les consideraba individuos responsables, capaces no sólo de ejercer con sabiduría el derecho de sufragio, sino también de actuar como árbitros de un futuro proceso de ampliación ciudadana a través de una reforma de la educación.

La preferencia por el voto letrado vino acompañada tanto de un endurecimiento progresivo del cumplimiento de las fórmulas electorales restrictivas, como de una creciente importancia del hecho de sufragar. Lo primero mostraba que la evolución democrática se interpretó como consistente en limitar y depurar cada vez más la participación pública, mientras que la obligatoriedad incidía en la idea de que la definición de lo político pasaba por las elecciones. Éstas no fueron una ficción, un mecanismo formal dedicado a legitimar acuerdos intraelites previos en un contexto donde la delegación de soberanía y la concesión de representatividad por parte de la sociedad civil dependían de otras prácticas públicas. Las elecciones constituyeron desde momentos muy tempranos tanto el modo fundamental de acceder con legitimidad al gobierno nacional, como de formar parte de la ciudadanía y, por tanto, demostrar tener derecho al disfrute de los beneficios derivados de esa pertenencia. Aunque las elecciones fueron y son una forma más de participación pública, no por ello dejan de ser la base del concepto democrático-liberal, esto es, una función pública de la que dependía "la vida o muerte de las garantías constitucionales en un país esencialmente republicano".[14] De ahí que comprender qué papel desempeñaban éstas en un sistema político en formación sea más instructivo que insistir en la tergiversación y limitación del voto en elecciones manipuladas y fraudulentas.

Las afirmaciones anteriores conducen de nuevo al tema de las transgresiones y de las modificaciones por los grupos excluidos del sistema electoral censatario. El término transgresión alude al aspecto de ilegalidad o informalidad subyacente en una elección, mientras que las modificaciones se refieren a los deseos expresados por determinados sectores populares de acceder a la ciudadanía y a sus ventajas. Veamos ambas cuestiones. Respecto de la participación electoral informal, la pregunta es cómo se logró combinar la participación de las masas con

[14] Archivo Departamental de La Paz (ADLP), *Informe prefectural*, 1904, s. l., p. VII.

un sufragio censatario. Por un lado, la soberanía popular constituía un principio clave e indiscutible debido a que ningún poder político podía sobrevivir de espaldas al "pueblo", a causa del miedo a la ilegitimidad política. Por otro, era necesario invalidar de alguna forma la participación popular. La manera de conseguirlo fue cuestionar la capacidad electoral de los votantes a través de criterios raciales.[15] Pero como esa estrategia de exclusión tenía que combinarse con una participación cada vez más ampliada de la población boliviana, se recurrió a la generalización del fraude y la violencia electorales, sin que por ello los partidos del gobierno y la oposición dejasen de redactar reglamentos más estrictos.[16] A pesar que desde la ley electoral de 1825 el fraude y la violencia electorales fueron actos penados que exponían a sus ejecutores a perder el ejercicio de la ciudadanía,[17] no por ello dejaron de ser fenómenos omnipresentes que convirtieron a los sectores más marginales de la sociedad en los principales actores políticos de la contienda. La combinación de legalidad e ilegalidad permitió la interiorización de la formalidad democrática en grupos sociales mayoritarios constitucionalmente excluidos. Si bien el voto ilegal bajo un régimen censatario poseía un carácter colectivo, dado que eran agentes externos los que inducían a una comunidad a votar a cambio de remuneración u otras prebendas, el acto mismo del voto y el valor que otros le daban ayudó a largo plazo a la individualización del mismo. En este sentido, el fraude y la violencia electorales, además de favorecer la competencia y la negociación intraélites, posibilitaron la asunción de nuevas pautas de

[15] Marta Irurozqui, "La amenaza chola. Resistencias discursivas de la elite boliviana, 1900-1930", *Revista Andina,* núm. 26, 1995, pp. 357-388.

[16] Marta Irurozqui, "¡Qué vienen los mazorqueros! Usos y abusos del fraude y la violencia electorales en las elecciones bolivianas, 1880-1925", en Hilda Sábato (ed.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas en América Latina,* México, FCE, 1999.

[17] En los reglamentos de 1840 y 1852 se dijo que todo individuo que se acercase armado a las juntas calificadoras, receptoras o escrutadoras, que formara o tomase parte en tumultos en los lugares de reunión, que acometiera o hiriese, insultase, amenazara a alguno de los concurrentes o que impidiera obrar libremente a la junta, sería arrestado por su presidente. A su vez, aquel que hubiera calificado en distintas parroquias sería penado con una multa de 100 pesos bolivianos aplicables en 1840 a los fondos de la municipalidad y en 1852 a los de la policía. Si los miembros de las juntas cometiesen algún fraude, perderían por cuatro años su derecho a la ciudadanía, sufriendo un destierro de entre uno y seis años y una multa de entre 500 y 6 000 pesos. En 1878, según el artículo 124 del Código Penal, aquel que sin ser ciudadano, intentase votar o votara en algunas de las elecciones para diputados en las cámaras, para presidente y vicepresidente, sería expulsado de la Junta con arresto de uno a seis meses y anulación de su sufragio. En 1920 se castigaba el soborno de electores, la aceptación de dinero por parte de éstos, el cohecho y el fomento de bebidas alcohólicas en recompensa de adhesión o de votos, mientras que en 1921 se condenó la intervención de las autoridades con multas de 500 a 2 000 pesos y un año de prisión, resultando nulo todo voto y cómputo realizado bajo su presión.

cultura política en los sectores populares y, en consecuencia, su mayor responsabilidad en los acontecimientos posteriores. Pese a las restricciones, la participación electoral tuvo la capacidad de inculcar en el imaginario colectivo popular nociones de "modernidad" política como la igualdad social, la ciudadanía política y la identidad nacional.

Es importante destacar que prácticas electorales, como la compra de votos y el refinamiento de las técnicas empleadas por agentes de los partidos para cerciorarse de que sus clientelas votasen como debían, no fueron ejercidas sólo por el gobierno, sino también por la oposición;[18] lo que implica que ésta desarrolló una capacidad organizativa para competir electoralmente, teniendo los ciudadanos varias opciones. La "democratización" del fraude permitió a la oposición quitarle al gobierno la capacidad de manipular a su favor las inscripciones electorales, la votación misma y el recuento de los votos, con la consecuente creación de un mercado electoral relativamente libre de la interferencia del Ejecutivo, en el que las distintas fuerzas políticas competían sin demasiadas trabas por el voto.

Respecto del segundo punto, relativo a las peticiones de modificación de las normativas electorales, en la documentación manejada no se han encontrado textos en los que los distintos actores sociales pidan la derogación de las medidas electorales restrictivas que producen exclusión; tampoco se conocen por parte de los sectores populares proyectos políticos alternativos a los dominantes en la esfera política de la época. Aunque de ese vacío no se puede inferir automáticamente la inexistencia de propuestas políticas populares, se puede pensar que sus manifestaciones tenían otro sentido y pretensiones más acordes con el modo en que percibían su entorno y las posibilidades de modificación del mismo a su favor. Esa sospecha se acrecienta al constatarse la existencia de demandas populares de admisión a la ciudadanía y no de ampliación de ésta, es decir, peticiones que no pretendían modificar los reglamentos, sino que buscaban la oportunidad de demostrar poseer los atributos para estar dentro de la normativa electoral. Aunque los pensamientos, ideales y juicios de los sectores populares nunca fueron una simple recapitulación a nivel inferior de

[18] "Explícase que los partidos en lucha recurran algunas veces a medios prohibidos por la ley, dado el nivel de nuestra educación política; pero no se explica sino por honda depresión moral y por falta de honradez política que las autoridades encargadas de ejecutar y cumplir las leyes intervengan en las elecciones y desvíen, por la fuerza o el fraude el voto de los pueblos", *Circular de Gobierno y Fomento no. 9 de Pando y Carlos V. Romero al sr. prefecto del departamento...*, 1900.

los valores sancionados por el Estado y los sectores dominantes ni tampoco una negación de éstos, compartían el lenguaje político, religioso y social del momento y no podían evitar el verse influidos por los ideales proclamados por el régimen político existente. El hecho, entonces, de que artesanos urbanos e indígenas campesinos empleasen y secundaran el proyecto político "civilizador" significó que necesitaban defender sus posibilidades de ascenso social con las armas de legalidad que la sociedad imponía ahora como correctas. Aprendieron a luchar en un mundo nuevo con sus instrumentos y sus reglas. Al hacerlo interiorizaron la norma, pero también asumieron su valor y la parte de la misma que podía beneficiarles y ayudarles a reivindicar lo que pensaban que les correspondía.

Pese a las restricciones electorales, la participación de la población en los comicios era numerosa y practicada por todos los sectores sociales, teniendo mayor protagonismo los sectores urbanos mestizos. Los miembros de las uniones Obrera y Artesana, los colonos de hacienda e, incluso, los indios comunarios fueron votantes, formaron las mazorcas de matones, acudieron a los mítines, homenajearon a los candidatos y participaron en sus organizaciones. En todas las descripciones de los comicios, el elemento popular fue el que más violencia ejerció y sufrió. Los encarcelados, los apaleados, los que vitoreaban y los que se emborrachaban eran siempre artesanos, obreros, mineros y peones de hacienda. ¿Cómo era esto posible si las reformas electorales lo prohibían?

En un principio, a juzgar por la normativa electoral, la ambigüedad legislativa estuvo favorecida por el predominio de lo local en la definición de lo público. Según Antonio Annino, la Constitución de Cádiz asentó una ciudadanía definida por una antigua categoría política de tradición hispánica, el concepto de "vecindad". El resultado fue la participación como electores en las juntas parroquiales de todos aquellos que tenían "un modo modesto de vivir". La existencia de un concepto de ciudadanía amplio y flexible, unida al hecho de que las primeras elecciones tuvieron lugar entre 1810 y 1812, dio lugar a una participativa y precoz experiencia electoral latinoamericana centrada en los municipios. De ahí que Annino insista en que la llamada "tradición municipalista" estuvo directamente relacionada con la difusión del régimen representativo de corte liberal, y no tuvo, por tanto, sus raíces en la Colonia sino en su crisis. Tras la independencia, la proliferación de las autonomías locales llevó a las élites a tomar conciencia de que si que-

rían consolidar nuevos espacios nacionales debían invertir la tendencia hacia la fragmentación vertical de los territorios fruto de la fiebre municipalista. La solución a los graves problemas de gobernabilidad no consistía en el modo de ampliar el universo de los votantes, sino en la forma de controlar la disgregación de la dinámica electoral y encauzarla hacia el centro.[19]

En el caso boliviano, la debilidad del Estado central para empadronar a la población y ejercer un control efectivo sobre el territorio y sobre la consistencia y la distribución de los habitantes provocó la entrega al municipio de la potestad de confeccionar padrones de electores.[20] La hegemonía del concepto de "vecindad" para reorganizar los actos políticos favoreció que tras las acciones en el plano público se moviesen otras pertenecientes al ámbito privado que podrían ser vistas como el sustento real de la actividad de los gobernantes. De hecho, la fijación de requisitos de residencia para dar el voto a los trabajadores más acomodados y quitárselo a los temporales demostraba un deseo de arraigar lazos de dependencia en la comunidad local.[21] Se dio, entonces, una relación entre lo público y lo privado que hizo que el control del gobierno dependiera de la capacidad de acción de las redes familiares y clientelares, ya que éstas podían ejercer con mayor efectividad el control sobre pequeñas poblaciones dispersas dentro de los límites departamentales. Eso podía suponer que el votante no obrara como miembro de una sociedad política o de un partido, sino como dependiente de un jefe local, a quien obedecía con mayor o menor fidelidad, y que el voto representara un acto de obediencia forzada, o una muestra de lealtad y gratitud, lo que hacía del sufragio un acto estrechamente relacionado con las contiendas locales. Como consecuencia, el hecho de que el término ciudadano fuera sinónimo, sujeto a variación, de todo "aquel de vivir conocido y honesto" implicó que en el ámbito local la capacidad de ser sujeto de derecho dependiese del refrendo de los otros vecinos y, en especial, de los notables, o mejor, de sus autoridades tradicionales.

Eso explica por qué en los primeros reglamentos los religiosos formaban parte de los jurados electorales. Aunque los curas no intervi-

[19] Antonio Annino, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821" e "Introducción", pp. 120-127 en A. Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, 1995, pp. 193-194.

[20] Sobre reclamos de Oficinas de Estadística, *Ligeras consideraciones sobre la actualidad de Bolivia*, 1874, s. l., p. 46.

[21] Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, 1974, p. 100.

niesen directamente en la lucha facciosa, su presencia pública en la inscripción confirmaba el papel que desempeñaban los vínculos de la comunidad de creencia y de lugar en la creación de nuevas instituciones del espacio público.[22] A esto se unía el hecho de que la calidad del registro se consideraba resultado de la responsabilidad de las clases altas a las que se reconocía "el derecho de defender su propiedad, su vida, su libertad" a través del voto y su regulación.[23] En la medida que eran propietarias podían contribuir "a la vida social", ya que sus intereses eran la garantía de su capacidad para velar por una inscripción sincera y leal. Probablemente dichos intereses facilitaron múltiples manipulaciones electorales al servicio de estrategias locales de poder. La incertidumbre en cuanto a la definición de las "castas" o de los domésticos posibilitaba una lectura múltiple de la norma electoral respecto de quiénes eran ciudadanos en ejercicio y, por tanto, favorecía la transgresión "inocente" de la ley. Además, en la práctica de la época, la calificación era otorgada a los artesanos y pequeños comerciantes sin que éstos presentaran ningún documento que demostrase el nivel de ingreso requerido por la ley. Al no establecer el reglamento la manera en que debían comprobarse, a veces bastaba un comprobante de pago, a través del que se juraba que el votante tenía los ingresos establecidos por ley, o que figurasen en la lista de quienes habían pagado la patente municipal. Como las listas estaban en manos de las autoridades locales, éstas no dudaban en adecuarlas para facilitar la calificación de los individuos de extracción social media y baja que apoyaban las candidaturas oficiales o cuyos votos podían controlar. Al mismo tiempo podían impedírsela a aquéllos a los que tenían desconfianza o no podían manipular.

Aunque a partir del reglamento de 1839 se impuso un sufragio censatario contrario a la ciudadanía amplia definida por la vecindad, la no explicitación del modo de comprobar la idoneidad de los sujetos para el disfrute de la ciudadanía mantuvo su indefinición como ciudadanos. El cuerpo electoral se limitó, pero la lectura ambivalente de la norma dejó en suspenso su identidad global. La necesidad del Estado central de articular la ciudadanía mostraba las dificultades de la transición de una

[22] Pilar González Bernaldo señala que, a diferencia del juez de paz, la autoridad del cura inscribe esas prácticas en una esfera pública aún no laicizada, donde la figura del cura articula una idea de público de la autoridad con público de la opinión.

[23] Manuel María Alcocer, *Breves reflexiones sobre la situación política, moral y administrativa de Bolivia*, Cochabamba, 1872, p. 36.

sociedad colonial a una republicana. En este sentido, algo aparentemente secundario como la discusión en los reglamentos electorales del lugar donde debían armarse las mesas calificadoras o inscriptoras evidenciaba los obstáculos en el asentamiento de una autoridad nacional. Más que la votación, el momento en el que se ganaban unas elecciones era en la inscripción de los futuros sufragantes; luego, el control de las mesas calificadoras por parte del municipio o por parte de la prefectura era crucial. En consecuencia, el asentamiento de un poder central fuerte dependía del disciplinamiento de las municipalidades. A éstas se les había querido controlar mediante la disminución del cuerpo electoral que era donde al principio radicaba su fuerza, pero eso no impedía la continuidad del conflicto entre propuestas centralistas y descentralistas y entre soberanía vecinal y autogobierno. En vista de lo anterior, puede afirmarse que el juego de reposición y supresión de los ex cabildos coloniales[24] fue algo más que una reyerta por competencias políticas. Estaba en juego la transformación de un criterio de ciudadanía definido por la vecindad por otro más comprometido con la nación boliviana. De ahí que la pugna entre los municipios y la prefectura informara de transformaciones en el entendimiento de lo público y lo nacional, al tiempo que del difícil aprendizaje de llevar a la práctica el sistema representativo, por las múltiples interpretaciones sobre su corrección.

La conflictiva relación entre los poderes locales y gubernamentales tuvo varias consecuencias en la redefinición política boliviana. Primera, si el municipio podía entenderse como una institución que asentó un concepto de ciudadanía de tipo antiguo basado en la vecindad y con ello favoreció que la idoneidad del ciudadano pasara por los vínculos personales, también amparó la existencia de competencia en las contiendas electorales y compensó el fraude de Estado gracias a su función de contrarrestar el poder central.[25] Esa situación no sólo dotó de mayor legitimidad al sistema político, sino también significó una transformación del modo en que el Estado intervenía en los espacios locales. Las apariciones de la figura del notario registrador y del alcalde

[24] El conflicto entre poderes regionales y locales y la autoridad central subyacente en esas opciones se aprecia en el desarrollo legislativo de las competencias y funciones del municipio, en Gustavo Rodríguez Ostria, *Estado y municipio en Bolivia. La ley de participación popular en una perspectiva histórica*, La Paz, 1995, pp. 16-80.

[25] *Memoria que el ministro de Estado en el Despacho de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa de 1862*; Cochabamba, p. 19; *Memoria del presidente del Concejo Municipal*, La Paz, 1886, p. 5.

rentado evidenciaron la progresiva constitución de un poder central interesado en un mayor conocimiento del ámbito parroquial y en la conversión de las redes de clientelismo local en nacionales, a medida que la implantación de un sistema formal de partidos políticos reguló la participación política. Segunda, el hecho de que las leyes electorales dispusieran que primero se realizara la elección de los concejos municipales, unos meses después la del presidente de la República y, por último, la de los representantes en el Parlamento, facilitó la conversión de las municipalidades en instituciones de propaganda política. La oposición no tuvo otra opción que basar su fuerza frente a la candidatura oficial en el control de algún concejo desde el cual lanzar su campaña electoral. Eso explica que la mayoría de los clubes políticos se conformara por primera vez en los municipios. Tras su supresión en 1851, el general Achá volvió a restablecerlos con motivo de la convocatoria de elecciones municipales dando lugar a la fundación, en diciembre de 1861, de los primeros clubes electorales.[26] Tercera, en la década de 1880 las modificaciones legislativas citadas introdujeron una progresiva preferencia por un electorado urbano, culto y consciente, más en sintonía con las expectativas y proyectos de modernización de las élites.[27] En conformidad con todos los partidos bolivianos hasta 1952 se asentó una ciudadanía basada en criterios de independencia económica e intelectual favorable a que los asuntos vinculados con la comunidad nacional debían dejarse librados a quienes tuvieran intereses reales en ellos. Sólo estos ciudadanos eran capaces de juzgar en forma racional las medidas que debía adoptar el gobierno, ya que los sujetos económicamente dependientes carecían de un juicio político autónomo como mostraba el hecho de que cuando disfrutaban del derecho al voto corrompían el sistema vendiendo su sufragio y recurriendo a métodos intimidatorios violentos.

La trama de las negociaciones y pactos del partido gobernante y el opositor, implícita en la polémica de las municipalidades, lleva a un tema importante en el proceso de construcción y distribución del

[26] M. Irurozqui y V. Peralta, "Las elecciones...", pp. 54-57.

[27] "Al pueblo boliviano y a sus hombres ilustrados, especialmente, les corresponde infiltrar en el espíritu de éste, hábitos de educación política robustecidos por el amor patriótico más puro, a fin de que nuestras justas electorales adquieran el vigor y la nobleza que deben distinguir a estas fiestas de democracia; y a fin que se realicen los generosos esfuerzos en tal sentido del gobierno y los representantes de la nación, manifestados elocuentemente en las reformas de la ley de elecciones que iniciadas de común acuerdo entre ambos poderes, van a ser puestas en práctica con el realce de la merecida popularidad", *Reglamento electoral de la República de Bolivia 1890*.

poder: la articulación de redes políticas nacionales. Cuando el gobierno mandaba circulares a los prefectos dándoles instrucciones precisas sobre el correcto cumplimiento de los reglamentos electorales, además de cumplir con una tarea administrativa, estaba poniendo en marcha una maquinaria política encargada de cada departamento del país. En época electoral, la correspondencia enviada por las autoridades centrales era de dos tipos. Una representaba la cara unánime del gobierno y se destinaba a procurar el correcto y estricto cumplimiento de la ley, a través de un despliegue discursivo de las mejores y más honestas recomendaciones:

> De esperar es, que la cordura y sensatez de nuestros ciudadanos, al hacer uso del más precioso de sus derechos, lo hagan con patriotismo y abnegación, proveyendo al personal de los poderes del Estado, sin el espiritu mezquino de los partidos personales, y sin otra mira, que la de consolidar los principios republicanos y conseguir en medio de la paz pública, la felicidad nacional.[28]

Otra promovía el incumplimiento de la legalidad ordenada por los ministerios y trazaba un plan de acción para asegurar el éxito en los comicios. Mientras la primera estaba destinada a tranquilizar los ánimos de la oposición y a asegurar su participación, la segunda buscaba movilizar las lealtades departamentales y provinciales a favor de los candidatos oficiales. Frente a ello, el partido opositor hacía lo mismo. Por un lado exigía al gobierno corrección de sufragio, y por otro, instaba a sus correligionarios a ganar como fuera.[29] En ambos casos, los dos contendientes tejían sus redes de poder político no sólo a nivel local, sino también a nivel nacional a través de una labor de reorganización de los clubes políticos y culturales. El establecimiento de filiales partidarias en todo el país, al buscar articular a los ciudadanos en una lucha colectiva, favoreció la progresiva integración nacional, al igual que la incorporación de actores sociales excluidos por la ley de ciudadanía, manifestando también el modo en que las solidaridades e intereses privados fueron adquiriendo una dimensión política. Además, el que el grado de desideologización e indiferencia ante los programas fuese amplio y el que las adscripciones políticas tuvieran que ser reforzadas

[28] *Reglamento electoral de la República de Bolivia 1878*, p. 1.

[29] De esta correspondencia, para las elecciones de 1917 véase la caja núm. 1, "El partido liberal", APLP/PL, 1916-1917, y para las de 1925, *Documentos para la historia del gobierno del Dr. Bautista Saavedra*, La Paz, 1929.

continuamente permite observar lo fluctuantes y complejos que eran no sólo los límites entre el espacio que abarcaba el gobierno y el que ocupaba la oposición, sino también los límites mismos del ejercicio del poder. En ese sentido, las reformas electorales no hicieron sino evidenciar las contradicciones de un proceso de construcción política que, en esencia, fue un proceso de definición y reorganización social.

En toda esta trama fue fundamental que los dirigentes y militantes partidarios fomentaran los vínculos de "amistad" como medio de acrecentar el apoyo electoral y financiero necesario para triunfar en las elecciones. La estrategia fue tanto la incorporación en sus filas de miembros distinguidos de las corporaciones artesanas, maestros de taller en su mayoría, como el mantenimiento de relaciones de compadrazgo con los líderes de las comunidades indígenas. Con la inclusión política partidaria de los primeros perseguían sus votos y los de sus subalternos, siendo estos últimos obtenidos gracias a la conducta de deferencia presente en las relaciones de trabajo en los gremios. Además, dada la interconexión entre el mundo mestizo urbano y el espacio rural aledaño a las ciudades, los políticos podían utilizar sus buenas relaciones con los artesanos para adentrarse en el mundo indígena altiplánico y neutralizar la autoridad de los hacendados locales.[30] Los grandes propietarios tenían en torno suyo a un gran número de dependientes que constituían una fuente de votos utilizable, siempre y cuando tuvieran a su favor a los funcionarios de los registros de inscripción electoral. Dependiendo del partido de las autoridades locales, estos hacendados podrían conseguir o no la calificación de sus colonos y arrendatarios, sin que la infracción del cumplimiento de la legalidad constitucional afectara al deber de ejercer el voto con conocimiento e independencia.[31] A nivel legal, la movilización de electores se favoreció con el reglamento electoral de 1883, que estableció que desde un mes antes de las elecciones hasta ocho días después, no se reclutasen para la instrucción o maniobras militares a individuos que no estuvieran al servicio activo del ejército, salvo en caso de guerra

[30] Rossana Barragán, *Espacio urbano y dinámica étnica. La Paz en el siglo XIX*, La Paz, 1990, pp. 229-230; Irma Lorini, *El movimiento socialista "embrionario" en Bolivia, 1920-1939*, Cochabamba, 1994, pp. 69-71.

[31] "El sr. presidente de la república me ha encargado decirle que las indicaciones de esta circular no son vano simulacro para engañar a la opinión pública, sino fruto de convicciones arraigadas y que han de llevarse a cabo con toda firmeza", *Circular de Gobierno y Fomento no. 9 de Pando y Carlos V. Romero...*

extranjera. Tampoco podrían ser perseguidos por omisos al servicio militar ni para cumplir con otros servicios personales como los de la prestación vial. En 1921 se redujo a cinco días el periodo en que ningún ciudadano podía ser citado ante las prefecturas, subprefecturas, policías, intendencias o corregimientos. En este mismo tiempo, tampoco los artesanos podían ser demandados ante las autoridades por incumplimiento de contrato de trabajo u obra.

En contrapartida, los artesanos vieron en la cooptación clientelar no sólo una vía para ejercer las presiones políticas que estimasen forzosas, sino también la forma de obtener la ciudadanía, entendida como existencia o respetabilidad social, ya que la "amistad" con un "notable" era el aval para ser considerados personas "conocidas y creibles".[32] Asimismo, tales vínculos con personas de reconocido prestigio social realzaba su importancia intracomunitaria y les permitía convertirse en patrones. El poder social consecuente les hacía ser más requeridos por los políticos, que se veían forzados a pugnar por ellos, demostrando qué partido tenía mayor capacidad de cumplir promesas, ya que "un poder es más legítimo cuanto resulta más efectivo". Por su parte, los caciques indígenas aprovecharon el acercamiento de los políticos para obtener apoyos en sus demandas judiciales contra la venta de tierras de comunidad[33] y en la difusión de la instrucción primaria entre los indios.[34]

En el reglamento electoral de 1920, Bautista Saavedra reconocía que la revolución había tenido

> entre sus altos propósitos patrióticos, la depuración del sufragio maleado sistematicamente por un régimen de falseamiento y opresión de la voluntad popular. El saneamiento de las fuentes de soberanía nacional exigía

[32] Rossana Barragán, "Miradas indiscretas a la Patria potestad: articulación social y conflictos de género en la ciudad de La Paz, siglos XVIII-XIX", mimeo, 1996; "El espíritu de la modernidad boliviana: ciudadanía, infamia y jerarquía patriarcal", mimeo, 1996; "La época de artesano culto: la lucha por la educación y la ciudadanía en la ciudad de La Paz (1845-1855)", mimeo, 1994.

[33] Marta Irurozqui, "La masacre de Mohoza, 1899: la (re)invención de una tradición", *Revista Andina*, núm. 22, Cusco, 1993, y "La pugna por el indio. Los liberales y la Iglesia en Bolivia, 1899-1920", Gabriela Ramos, *La venida del reino. Evangelización, religión y cultura en los Andes, siglos XVI-XX*. Cusco, 1994, pp. 377-402.

[34] Tomasa Siñani de Willca, "Breve biografía del fundador de la 'escuela-ayllu': un testimonio escrito sobre Avelino Siñani", *Educación indígena: ¿ciudadanía o colonización?*, La Paz, pp. 128-129; Vitalino Soria Choque, "Los caciques apoderados y la lucha por la escuela (1900-1952). *Ibid.*, pp. 44-45; Leandro Condori Chura y Esteban Ticona Alejo, *El escribano de los caciques apoderados*, La Paz, 1992, p. 60; Roberto Choque y Esteban Ticona, *Jesús de Machaca: la marka rebelde. Sublevación y masacre de 1921*, La Paz, 1996, pp. 35-65.

> una inmediata renovación de los registros cívicos a fin de que la voluntad de los pueblos se manifestase de un modo legítimo y libre en el próximo llamamiento que se les hiciera para la nueva organización de los poderes públicos.

Esa preocupación por crear un registro de empadronamiento que invalidara las maniobras fraudulentas en el comicio e impidiera hacer perder la conciencia de ciudadano al elector llevó a que existiera un registro electoral permanente y a que en 1921 se impusiera el padrón militar. El empleo del Registro de la Conscripción Militar en sustitución al formado por las juntas provinciales obedecía a que de este modo el censo electoral se convertiría en un documento estable y serviría de estímulo a los ciudadanos para el cumplimiento de sus deberes castrenses. Si bien esto permitía que el Ministerio de Guerra actuara como una nueva instancia de control localizada fuera de la maquinaria electoral, introdujo también una posibilidad de participación electoral indígena. Aunque ya en 1890 se dijo que "el ejercicio del mayestático derecho de sufragio es en Bolivia tan libre y amplio como en los países más adelantados. Como en ellos, aquí se ha reconocido que el ciudadano que es bueno para empuñar un arma y morir por la patria, es bueno para depositar su voto en la urna, de cuyo fondo saldrá el nombre de su mandatario".[35]

En general, el indio era concebido como inadecuado para el ejército porque se le consideraba "ignorante, insubordinado, vil y cobarde en la lucha, sin noción siquiera para el patriotismo". Fue después de la Guerra Federal de 1899, cuando Pando propuso que se reclutara a los campesinos a fin de "reemplazar el rango y la columna del ejército federal". Además de pensar que serían soldados baratos, "de constitución robusta y vigorosa", con "cualidades de resignación", el enrolamiento de los que no pagaban contribución evitaría que fueran "un elemento nocivo en las comunidades, donde siempre siembran la discordia y se distinguen por su ociosidad y molicie".[36] Montes también defendió el reclutamiento en las zonas rurales con el argumento de que "el sistema democrático necesitaba de todos, sin distinción de raza o clase". Para favorecer el acceso de la población indígena a las mesas encargadas de confeccionar el censo militar promulgó el decreto del 27 de septiembre de 1904 que disponía que las inscripciones se

[35] Editorial de *El Comercio,* La Paz, 23 de diciembre de 1890.
[36] "Militarización del indio", *El Comercio de Bolivia,* La Paz, 20 de mayo de 1900.

verificasen también "en los vicecantones, situados a una distancia mayor de cinco leguas del cantón respectivo".[37]

La idea de que el servicio militar era un medio para incorporar a la "raza indígena" al organismo político del país y a la civilización contrastaba con otra relativa al peligro que suponía el regreso de los conscriptos a sus tierras. Pese a ello, desde la ley de 1907 el servicio militar fue obligatorio para todos los bolivianos, retomándose el sistema de reclutamiento en los pueblos.[38] Esto propició la incorporación de los jóvenes comunarios indios a los cuarteles de algunos distritos rurales. Dado que el cuartel favorecía el acceso al idioma oficial porque se desarrollaba una labor básica de alfabetización, de él salían futuros votantes alfabetos y también preceptores populares que propagarían la alfabetización en las comunidades. El hecho de que el cuartel ya no fuera únicamente un centro disciplinario sino un medio de "ciudadanización",[39] explica por qué la Sociedad Rural Boliviana impugnó en 1928 la obligatoriedad del servicio militar.[40] Con la Guerra del Chaco, aunque las posiciones de la élite sobre este tema variaron según las necesidades de mano de obra de los propietarios mineros y de los hacendados, los campesinos participantes entablaron relaciones entre sí y con sus superiores que favorecerían en un futuro sus proyectos de organización y participación pública.

Otro aspecto de los reglamentos electorales fue la prohibición del voto corporativo. Desde 1839 éste englobaba a religiosos y militares de baja graduación. El gobierno del general Narciso Campero defendió el artículo 129 de la Constitución de 1880 que definía al ejército como una fuerza pública "esencialmente obediente y que en ningún caso podía deliberar"; lo que desde luego era contrario a la función electoral "eminentemente deliberativa", porque implicaba "la apreciación de las condiciones y calidades de los candidatos, del programa de los partidos y, en una palabra, una intervención completa en política mili-

[37] *Memoria presentada al Congreso ordinario, 1905, por el ministro de Guerra José S. Quinteros*, La Paz, 1905, pp. 3-5.

[38] James Dunkerley, *Orígenes del poder militar en Bolivia. Historia del ejército, 1879-1935*, La Paz, 1987, pp. 86-89.

[39] Por las leyes electorales de 1920 y 1921 para obtener su libreta electoral, todos los nacidos después de 1887 debían presentar su tarjeta de servicio militar o documento acreditativo de su exención. Con el Decreto Supremo del 27 de mayo de 1937 los nacidos después de 1892 debían presentar su tarjeta de desmovilización o de compensación de servicios u otros documentos que acreditasen el cumplimiento o exención de sus deberes patrióticos durante la campaña del Chaco.

[40] Humberto Mamani Capchiri, "La educación india en la visión de la sociedad criolla: 1920-1943", *Educación...*, pp. 80-88.

tante del país".[41] Aunque fue durante el periodo conservador cuando se rediseñaron las funciones del ejército con parámetros ajenos al caudillismo, su neutralización política y electoral se consideró un triunfo del Partido Liberal que permitió terminar con las prácticas conservadoras de emplear a los militares retirados, "cuartistas", y a los empleados cesantes, "militares-paisanos", como "esbirros electorales".[42]

En 1908 se pretendió corregir los vacíos de procedimiento de los reglamentos de 1899 y 1900, a fin de hacer más efectiva la libertad electoral y anular los "requisitos ilícitos que, al amparo de una falsa interpretación, pudieron coartar, en cierto modo, el ejercicio de la soberanía". En consecuencia, el ejército nacional quedó eximido de toda injerencia electoral, disponiéndose el acuartelamiento de las fuerzas militares durante las elecciones, con el argumento de que "apartado el ejército de las contiendas electorales, extraño a las agitaciones de los partidos, sin filiación en ningún bando, sería el fiel guardián de los derechos de todos". En 1925 se añadió que

> si el ejército tomara parte en las contiendas políticas, no tardaría en producirse en sus filas la anarquía, a mérito de que la pasión política, corrosiva y disolvente de la unión y la concordia, ocasionaría su fraccionamiento y división con la secuela de luchas que comenzarían por ideas y principios y acabarían en pugnas de hecho que relajarían la disciplina y subordinación, romperían su unidad y quebrantarían la respetabilidad de la fuerza pública.[43]

Los reglamentos electorales de 1900, 1908, 1920 y 1921 incluyeron consideraciones relativas a combatir el fraude y a la exclusión de entidades corporativas "para revestir el acto del sufragio de cultura y seriedad". De ahí que se ordenase que el día de la elección la fuerza armada y todos los agentes policiales permanecieran acuartelados, excepto la fuerza que fuese demandada por las mesas, necesaria para la conservación del orden. Por otro lado, la insistencia en que los jurados debían ser propietarios hacía referencia a que se consideraba que un individuo con bienes propios podía actuar con mayor independencia y responsabilidad que aquel que estuviese de alguna for-

[41] "Mensaje del presidente constitucional de la República al congreso ordinario de 1908 con ocasión de la derogatoria de la ley electoral de 25 de enero de 1900", *El Estado*, 8 de agosto de 1908.

[42] Casto Rojas, *El Dr. Montes y la política liberal*, La Paz, 1918, pp. 107-111.

[43] *Anuario administrativo de 1925 compilado por Federico Ostria Reyes*, La Paz, 1926, p. 387.

ma sujeto a otro. El cobro de un sueldo del Estado o del municipio como funcionario público equivalía a crear un lazo de dependencia con la autoridad que podía ser utilizado por ésta para inducir al partidismo y al fraude. En 1904 ese argumento fue utilizado por el Partido Constitucional contra el presidente Pando, al que se acusó de inducir a los electores a votar por el candidato de su partido, incumpliendo no sólo el criterio de unanimidad que debía ejercer todo presidente desde 1877, sino también de utilizar a su favor al personal de la administración pública.[44] De ahí que desde la ley de 1908 se reclamase que los empleados de todos los ramos del servicio público depositaran su voto de forma pasiva, "con la mayor circunspección y reserva", sin hacer proselitismo de ninguna clase, "ni suscribir actas, ni tomar parte en clubs electorales o reuniones políticas" y que quedasen dispensados de participar como miembros de las distintas mesas electorales. Lo contrario se consideraba un delito de abuso de autoridad debido a que podían ejercer coacción física o moral con fines electorales tanto sobre sus subordinados como sobre los votantes. Por ello, los funcionarios públicos que interviniesen serían "removidos inmediatamente, considerándose su intervención como causal comprometente del orden publico y serían juzgados con arreglo al código penal".[45]

¡A LAS URNAS!

En lo referente a la votación y las mesas receptoras existió un esfuerzo por establecer fechas fijas de elecciones, disminuir su duración, ubicar territorialmente las mesas, asegurar el voto secreto y diseñar una cédula de ciudadanía que contuviese más datos sobre el elector para evitar su empleo fraudulento. Con excepción de las elecciones de 1828, 1829, 1831 y 1835, el sufragio siempre fue directo. Eso no impidió que existieran peticiones para convertirlo en indirecto. La mayoría se hizo en la década de 1870 y coincidió con un esfuerzo centralizador del gobierno, del que dieron prueba los artículos de los reglamentos electorales relativos a llevar las mesas inscriptoras y recolectoras a las capitales de provincia, negando la existencia de la parroquia como distrito electoral. La petición de voto indirecto estaba ligada a que se le consideraba la manera de sufragar más adecuada para las

[44] *Presidencia del Directorio Constitucional al Señor Ministro de Gobierno*, La Paz, 21 de marzo de 1904, en *El Estado*, 12 de abril de 1904.

[45] *Reglamento Electoral de 1908*, artículos 96-103.

características de Bolivia donde no sólo existía "desigualdad en la división del territorio, sino también imposibilidad en las comunicaciones de departamento a departamento por sus distancias, sus malos caminos, su pobreza y el poco desarrollo de la prensa", lo que impedía "la continua manifestación del espíritu público y el conocimiento de los hombres". Si bien se admitía que la elección directa era la mejor forma de llegar a "la democracia verdadera, porque la razón entra en el gobierno a causa de la preponderancia de la reflexión en las consecuencias del ejercicio del sufragio", esto sólo era posible en "un país ilustrado en su mayoría". Como Bolivia no cumplía ese requisito, la elección directa sólo podía conducir a la demagogia: "Por desgracia en nuestra nación la mayoría de los electores es ignorante, lo que conduce a la precipitación, al triunfo del número sobre la razón, de la pasión sobre la reflexión, la intriga sobre la sencillez. Por ello sería de desear que se estableciese la forma indirecta de elección".[46]

En general, la petición de sufragio indirecto fue de partidarios del federalismo. Éstos consideraban que el voto directo favorecía al partido en el gobierno, mientras que el indirecto daría paso a una mayor representación de los intereses regionales y locales. El continuo triunfo conservador en los comicios de 1884, 1888, 1892 y 1896 hizo que los liberales reclamaran la doctrina federalista como vía para combatir el fraude de Estado y evitar que el gobierno ganara siempre las elecciones. Sin embargo, tras su victoria en la Guerra Federal de 1899, aceptaron los principios unitarios vigentes e hicieron todo lo posible para garantizarse su continuidad en la presidencia. De hecho el gobierno no perdió ninguna elección y la oposición tuvo que recurrir de nuevo en 1920 al golpe de Estado para que se produjera un relevo en la dirección partidaria del país. Pese a que el empleo de la fuerza y no del voto fue lo que ocasionó la hegemonía de uno u otro partido, la "democratización" del fraude, antes aludida, refuerza la idea de que el triunfo de un partido no dependía del número de sus seguidores ni de las bondades de su programa, sino de su capacidad para movilizar votantes ilegales; tarea en la que todos los contendientes demostraron iguales virtudes y a través de la que puede afirmarse que hubo competencia electoral.

Si bien hasta la década de 1920 no hubo preocupación por el abstencionismo, sí existió inquietud por las maniobras fraudulentas en el co-

[46] M. M. Alcocer, *Breves reflexiones...*, p. 35.

micio. Una forma de resolverlo fue implantar el voto secreto en 1839, porque se consideraba el mejor modo de romper toda servidumbre o dependencia. Sin embargo, esto no estaba tan claro si se tenía en cuenta que aunque el voto no se realizaba en voz alta, sí accedían a él los miembros de la mesa recolectora. La libertad estaba asegurada respecto de otros electores, pero no respecto de la mesa, y ésta solía ejercer una influencia predominante en la votación sin necesidad de recurrir a falsificar los resultados al contabilizar las papeletas. Unas veces sugería nombres a electores perplejos o desorientados; otras, el hecho de que estuviera formada por personas influyentes suponía una presión sobre los electores basada en el prestigio o el miedo. En este sentido también debe entenderse que se quisiera eliminar las aglomeraciones de electores alrededor de las mesas receptoras, porque eso traía graves consecuencias de multiplicidad de voto "ejercitado a la sombra de las confusiones producidas en medio del numeroso gentío que rodea las mesas". Para evitarlo, desde 1840 las juntas recolectoras en caso de alteración del orden podían pedir auxilio a cualquier autoridad local, la cual estaba obligada a darlo.

La ley electoral de 1890, que recogió las reformas del 20 de noviembre de 1883, obligó a las mesas receptoras a permitir que se constituyera ante ellas uno o dos comisionados de cada partido para que formulasen sus reclamaciones con "moderación y cultura". En 1899, los miembros de los partidos podían suscribir junto con los miembros de la mesa las respectivas actas de escrutinio, ejerciendo así una función fiscalizadora que comprobase la legalidad del procedimiento y la verdad y corrección del sufragio. También desde 1883, las mesas receptoras contaban con un piquete de fuerza armada para conservar el orden y resguardar el libre acceso de los electores al recinto del sufragio. Sin embargo, el hecho de que las mesas receptoras aceptasen uno o dos delegados de cada partido, para que hicieran reclamaciones y vigilasen la votación, hizo que las mesas no guardasen el debido secreto previsto por ley y se prestaran a que los partidos ejercieran presión sobre el elector en el momento de emitir el voto.[47] Además, no debe olvidarse que muchos municipios carecían de los miembros suficientes de un partido para representar sus intereses en las mesas, por lo que aunque con la ley se buscara la mayor corrección de los comicios al indicar que a la hora "del escrutinio de votos, se retirarían todos

[47] *Circular del 20 de enero de 1909, Anuario de Leyes y Disposiciones Supremas de 1909 comp. por Ricardo Martínez Vargas,* La Paz, 1910, pp. 54-55.

los presentes a excepción de los miembros prominentes de los directorios de cada partido",[48] en la práctica el control de las urnas dependía del grado de organización y peso local de un partido. Todo esto con el agravante de que los reglamentos disponían que las juntas electorales estuviesen presididas por el jefe político o el alcalde con asistencia del cura párroco, lo que dejaba en manos de las autoridades locales la constitución de la mesa y reforzaba el control de los comicios por las mismas, ya fuesen agentes del Estado o autoridades elegidas.

Con el deseo de conciliar la necesidad de mantener el orden con que no existieran interferencias oficiales armadas, en 1917 se decidió la creación de la Guardia Cívica o Policía Civil. Ya en 1904, con la Ley de Organización Política habían aparecido intenciones al respecto, al encargar a las autoridades departamentales el amparo contra los abusos de los policías de seguridad.[49] Para que las elecciones se desarrollasen dentro del más completo ambiente de garantías se acordó la organización de un cuerpo policial sin armas formado por "elementos liberales y republicanos, por mitad". Esta policía debía funcionar bajo el mandato del presidente del cuerpo de jurados para resguardar el orden en el recinto electoral y evitar que los ciudadanos estuviesen armados antes del ingreso a este recinto, aunque sería la policía de seguridad la que impediría dicho ingreso en caso de producirse alguna incorrección. Los prefectos tenían la capacidad de vetar a aquellos individuos que no les parecieran adecuados, "por su carácter y antecedentes, para llevar a cabo la alta función de orden y de confianza" que se les encomendaba, estando obligados los partidos a remplazarlos por otros. La policía civil debía usar un distintivo visible en el brazo, "convenido de antemano y absolutamente igual para todos",[50] distribuyéndose cuatro agentes por cada mesa, dos por partido.[51] Sus miembros solían pertenecer a las juventudes de éstos y se organizaban en clubes, cuya directiva era la encargada de decidir quiénes debían estar presentes en el recinto electoral.[52] Los elegidos eran descritos por la prensa en relación con los rasgos distintivos de su afiliación po-

[48] "El momento político", *El Diario*, La Paz, 4 de mayo de 1917.

[49] *Ministerio de Gobierno y Fomento, La Paz, 26 de marzo de 1904. Al Sr. presidente del directorio del Partido Constitucional*, *El Estado*, 12 de abril de 1904, núm. 535.

[50] *Ministerio de Gobierno y Fomento al Sr. D. José Gutierrez Guerra, jefe y candidato del Partido Liberal a la Presidencia de la República*, La Paz, 28 de abril de 1917, *El Diario*, La Paz, 1º de mayo de 1917; "La organización de la policía civil en Potosí", *El Diario*, La Paz, 2 de mayo de 1917.

[51] "El momento político", *El Diario*, La Paz, 2 de mayo de 1917.

[52] "La reunión de la más selecta juventud", *El Diario*, La Paz, 3 de mayo de 1917.

lítica. Por ejemplo, en 1917 la Guardia Liberal estaba formada por "los elementos jóvenes de prestigio y de posición social, política e intelectual, comercial o industrial de La Paz", mientras que la Guardia Republicana reunía a "gente de maleada índole y deforme y tarosa contextura, huestes salidas de las sacristías y de los bajos fondos".[53] Pese a los esfuerzos del gobierno para garantizar el libre sufragio y evitar que los ciudadanos desatendieran sus deberes cívicos, la policía civil no siempre estuvo presente en todos los recintos electorales por la falta de miembros de un partido para hacerlo,[54] con lo que puede afirmarse que los núcleos urbanos de mayor peso experimentaron el mejor cumplimiento de los reglamentos electorales, dado que en ellos los partidos concentraron sus mayores energías y recursos.[55] De hecho, en esos lugares las guardias cívicas ampliaron sus competencias, transformándose en batallones políticos bajo la denominación de "Regimientos de Unión y Defensa".[56]

Otra medida para evitar el fraude fue la decisión de reducir a un solo día las elecciones populares y establecer múltiples mesas receptoras. Se dijo que así se "evitará que las pasiones políticas, entusiastas por el triunfo y la derrota, fomenten durante tres o cuatro días el ardiente proselitismo y organicen en las vísperas del día siguiente verdaderas batallas campales que suelen convertirse en grandes escándalos".[57] Asimismo, la prohibición desde 1908 de que las mesas computadoras o escrutadoras tuviesen capacidad para anular elecciones parciales también fue concebida para evadir el fraude,[58] considerándose cualquier queja al respecto competencia de la justicia ordinaria,[59] aunque a partir de 1924 sus fallos eran apelables ante la Corte Superior de Distrito, pasando en 1945 esa atribución al Poder Legislativo.[60] De todas formas la parcialidad de los jurados siempre fue motivo de gran preocupación debido a que éstas corporaciones eran "de origen popular y la intromisión del ejecutivo en sus actos resultaba ilegal".[61]

[53] "La mejor juventud de La Paz", *El Diario*, La Paz, 2 de mayo de 1917.

[54] "La política en Tarija" y "Detalles de las elecciones en la República", *El Diario*, La Paz, 3 y 8 de mayo de 1917.

[55] "El deber de la hora presente", *El Diario*, La Paz, 6 de mayo de 1917.

[56] *La Reforma*, La Paz, 16 de abril de 1925.

[57] Editorial de *El Comercio*, 23 de diciembre de 1890.

[58] *El Estado*, La Paz, 25 de febrero de 1908.

[59] "El incidente policiario de Tupiza. La nota del gobierno al Directorio Republicano", *El Diario*, La Paz, 3 de mayo de 1917.

[60] E. Valverde Castaños, *Legislación electoral...*, pp. 63 y 70.

[61] *Circular del 2 de enero de 1904*, *El Estado*, La Paz, 12 de abril de 1904, núm. 535.

Aunque en un principio se decía que el ciudadano con acceso al registro y al comicio lo hacía mediante un acto voluntario, acudir a las urnas se convirtió poco a poco en una obligación jurídica en contra del abstencionismo. En 1908 se dijo que para precisar la genuina voluntad de las mayorías y la completa libertad de los electores, era necesario exigir el concurso de dos terceras partes de los ciudadanos inscritos en los registros cívicos de un distrito electoral para la validez de una elección.[62] También en esa misma fecha se acordó que el Poder Legislativo estudiase el modo de "reducir el considerable número de los ciudadanos que se sustraen de la práctica de las funciones populares", proponiendo que se impusiera una sanción consistente en la "privación del ejercicio de las profesiones liberales a los bolivianos omisos en los registros cívicos". La preferencia por esa pena se debía a que quienes se abstenían eran miembros del grupo privilegiado "que por las funciones especiales que practicaban, ya fuera en el comercio, en la agricultura u otras profesiones independientes a la política militante, se creían con derecho a alejarse de los deberes republicanos". Pero su actitud no era sólo punible por su indiferencia ante las urnas, sino porque favorecían que "las mayorías concurrentes a una elección" fuesen las menos adecuadas y no delegasen "sus derechos a un candidato que mereciese el apoyo del elemento más ilustrado del distrito".[63] Para evitarlo, en 1920 el voto devino obligatorio, hasta el punto de indicar que los propietarios estaban forzados, siempre que comparecieran en juicio como demandantes o demandados, a presentar constancia otorgada por las mesas receptoras de haber sufragado, sin que ello desembocara en una sanción física, sino simplemente en la aplicación de multas pecuniarias o morales para quienes se hubieran abstenido. Al mismo tiempo se insistió en que todas las medidas destinadas a asegurar "la verdad del sufragio" serían estériles si los encargados de formar los registros y recibir el voto de los electores no tenían "la talla moral y educación cívica que requería el ejercicio de tan importantes funciones públicas", ni habían asumido "el concepto legal de que al concurrir a ellas no lo hacian como representantes o parciales de un partido, sino como delegados de la socie-

[62] *Circular de Gobierno y Fomento de 1908 de Aníbal Capriles e Ismael Montes al Sr. Prefecto del Departamento...*, pp. I-IV, 25 de febrero de 1908; "Memoria de Gobierno y Fomento presentada ante el Congreso Ordinario de 1908 por el ministro del ramo doctor Aníbal Capriles", *El Estado*, 21 de agosto de 1908.

[63] "Estadística de elecciones", *El Estado*, 21 de agosto de 1908.

dad para intervenir, con la más austera y sincera imparcialidad, en el acto más eminente que reconoce la democracia como expresión real de la soberanía popular".[64]

Por último, del contraste entre los reglamentos electorales y las intenciones que decían tener los gobernantes para emitirlos, se puede extraer un propósito que está presente en la mayoría de los comicios: llegar a un acuerdo entre los partidos contendientes para crear un clima de seguridad. La razón de los interesados era que pretendían "evitar las manifestaciones políticas que pudieran degenerar en desórdenes comprometiendo la tranquilidad pública".[65] Si bien la apelación a la unificación entre partidos podría interpretarse en elecciones, como las de 1904, como un esfuerzo de hermanar a las distintas facciones del Partido Liberal,[66] en las posteriores, e incluso en las de 1883, 1888, 1892 y 1896, es más probable que esto pudiera ligarse al deseo del gobierno de crear en la oposición la sensación de un sufragio libre. Esto incentivaría la competencia entre partidos que, a su vez, daría mayor legitimidad a los resultados de las urnas, con la consiguiente estabilidad política posterior. El pasaje sobre el arresto del diputado republicano Aramayo en las elecciones de 1917 ilustra esta cuestión. El diputado por Tupiza fue arrestado por el comisario Cataldi acusado de dar "mueras contra el gobierno y las autoridades legalmente constituidas y terminó declarando que con sus mineros haría en breve desaparecer autoridades y candidatos liberales a la presidencia". En respuesta, Aramayo pidió garantías por considerar incorrecta y abusiva la conducta del comisario. Esa queja fue elevada al subprefecto de Tupiza, Juvenal Reyes, que consultó con el presidente Montes la forma de solucionar el incidente. Éste contestó que no se podían tolerar atentados contra la libertad de las personas ni condenar toda actitud partidista por parte de las autoridades, pues éstas no eran "beligerantes políticos". Como el subprefecto insistió en el mal comportamiento del diputado, Montes añadió que "no había nada más contrario al prestigio de la administración general de Tupiza que la delación de dicho proceso judicial, pues tratándose de hechos recientes y existiendo allá

[64] "Mensaje del presidente constitucional de la República al congreso ordinario de 1908 con ocasión de la derogatoria de la ley electoral de 25 de enero de 1900", *El Estado*, 8 de agosto de 1908.

[65] *Carta a los prefectos. Ministerio de Gobierno y Fomento, La Paz*, 26 de abril de 1904, *El Estado*, 29 de abril de 1904.

[66] *Discurso del Sr. Presidente Constitucional al tomar posesión de su cargo, El Estado*, 17 de agosto de 1904.

todos los elementos de comprobación, dicho proceso" debía haber estado concluido en 24 horas. Para mostrar las dificultades de cumplir ese plazo, el subprefecto alegó que el principal testigo a favor de Aramayo, el doctor José Manuel Ramírez, no presenció el incidente policial, añadiendo que el arresto se produjo en el despacho del comisario, sin que el apresado hubiese estado incomunicado y vigilado por un centinela, y que, además, se "le llevó cama y parte de su equipaje". Con ello el subprefecto quería probar que los partidarios republicanos de Sub-Chichas gozaban de amplias garantías políticas y que Aramayo se quejaba de brutalidad policial sólo para difamar los esfuerzos conciliadores del gobierno y forzar a éste a una violación del reglamento. El subprefecto estaba seguro de que como el diputado era "rico hombre de la región, hijo del industrial más poderoso de Chichas, al tropezar con el modestísimo ciudadano que no puede serlo más que el que desempeña el puesto de comisario de policía" habría empleado actitudes y palabras que exacerbarían "los odios lugareños". Pese a ello, la decisión final fue suspender a Cataldi de su puesto, trasladando al subprefecto y al intendente de Tupiza a Uyuni.[67]

Del relato anterior se desprende que Montes utilizó el caso Aramayo para probar la unanimidad del gobierno, expresada en deponer y trasladar a los suyos si es que su comportamiento ponía en duda las buenas intenciones del gobierno de garantizar el libre sufragio para todos. Esta actitud sirvió para encubrir una acusación previa que se refería a la cancelación liberal de 200 inscripciones de ciudadanos. La oposición reclamó que la mesa computadora debía anular las elecciones parciales por la existencia de un vicio previo, lo que no podía hacerse ya que según el artículo 64 del reglamento electoral vigente, las mesas no tenían competencia para ello. La puesta en libertad del diputado y el castigo a los captores compensaba ese acto y permitía al gobierno presumir de su celo en la aplicación de la ley. Por eso la importancia de insistir en el valor de uso de los reglamentos electorales; esto es, se recurría a la formalidad para amparar la ilegalidad: "Garantías, libertades, seguridades policiales, alambrados, todo, todo lo que ha querido o han pensado siquiera los opositores está concedido. Abominable justicia será si después de todo no se resignan con su derrota y confiesan lealmente que el Partido Liberal ha triunfado en buena lid".[68]

[67] *El Diario*, La Paz, 1, 2 y 3 de mayo de 1917.

[68] "En pos de la elección tranquila", *El Diario*, La Paz, 4 de mayo de 1917.

Las garantías electorales no servían de nada si los candidatos de la oposición eran intransigentes, no asumían las buenas intenciones de la presidencia y no pactaban aceptarlas,[69] ya que de lo contrario se produciría la abstención, y ésta crearía la imagen de que el ganador lo era por viciar las elecciones. De ahí que se promovieran conferencias entre los principales representantes de los partidos políticos bajo el supuesto de que a la "nación no le interesa[ba] mayormente el triunfo de uno u otro partido [sino] el grado máximo en el cumplimiento de sus leyes, la efectividad de las garantías institucionales y la más esmerada corrección en los procedimientos electorales". Sólo cuando "el pueblo hiciera libre y consciente uso del derecho a sufragio" habría democracia.[70] Y para la mejora de ésta y "la educación del espíritu público" eran saludables unas intensas, "nobles y patrióticas" agitación y rivalidad entre partidos, que hicieran de la lucha por la presidencia "una verdadera apelación al pueblo";[71] con lo que violencia y fraude volvían a ser sucesos sujetos a interpretación. Para evitar que eso afectara la legitimidad de los resultados, una de las finalidades de los reglamentos fue generar confianza en el sistema de partidos,[72] por lo que puede decirse que las leyes electorales contribuyeron a asentarlo.

Conclusiones

Los reglamentos electorales sirvieron más como instrumento de negociación y regulación de la competencia en el interior de la élite, que como elementos precisos de exclusión ciudadana. La función de la norma era construir una legalidad aceptada por todos, a la que apelarían para ser cumplida según se quisiera entorpecer o favorecer iniciativas partidarias. La arbitrariedad en el uso e interpretación de las reglas hizo de la exclusión ciudadana una práctica ambigua y relativa sujeta a continua transgresión. De ahí que las leyes electorales sirvieran tanto para crear confianza entre los contendientes políticos y favorecer la competencia, como para impedir el triunfo electoral del contrario. Los argumentos legales sólo eran estrictamente aplicados en

[69] "La organización de la policía civil en Potosí", *El Diario*, La Paz, 2 de mayo de 1917.

[70] *Circular del presidente Montes a los prefectos, 3 de mayo de 1917*, *El Diario*, La Paz, 4 de mayo de 1917.

[71] "La incógnita electoral", *El Diario*, La Paz, 5 de mayo de 1917.

[72] Editorial de *El Comercio*, La Paz, 23 de diciembre de 1890.

estos casos, exigiéndose a aquel que quisiese inscribirse las pruebas necesarias para cumplir con los requisitos de renta y alfabetización.

El valor de uso de las normas electorales hizo que el concepto de ciudadanía manejado por los contemporáneos estuviese sujeto a una continua redefinición. En sentido estricto, este término englobaba a una minoría selecta a la que se consideraba expresión de todo el pueblo. Como la soberanía emanaba de él y éste sólo estaba compuesto por los individuos letrados, el resto de los bolivianos entraba en la categoría de dependientes. A la espera de su mayoría de edad jurídica a través de la alfabetización, éstos delegaban su representación política en aquel del que dependieran; lo que ponía en vigencia conceptos coloniales como el de padre de familia y el de vecino de "moralidad probada". Pero como la decisión de quien debía ser ciudadano se resolvía localmente según la interpretación que las autoridades electorales hiciesen de conceptos como honor, prestigio y riqueza, aquellos que estuviesen excluidos por ley de la ciudadanía no tenían por qué quedar al margen de la vida política y no participar en la formación y en el ejercicio de los poderes del Estado. Podría hablarse de dos concepciones de ciudadanía superpuestas, una de hecho y otra de derecho.

Por todo eso, puede decirse que si bien la instauración de la democracia en Bolivia no siguió un proceso evolutivo de reformas que afectaron y alteraron progresivamente el armazón constitucional y el juego político imperante, tampoco puede afirmarse que su democratización resultase de la Revolución de 1952.[73] La continua infracción de las leyes y los reglamentos electorales creó una cultura electoral donde el voto, comprado o no, tuvo un papel creciente en la difusión del orden político, porque permitía la ampliación práctica del electorado. Y aunque esto habla de experiencias políticas que han dado mayor peso a la participación que a la representación de la sociedad,[74] el acto mismo del sufragio, unido a la movilización de individuos de diferente sexo y extracción social que provocaba la convocatoria electoral, llevó a la interiorización de las posibilidades de la representación democrática.

[73] R. Dahl, *La poliarquía. Participación, oposición,* Madrid, 1989, pp. 41-53.
[74] Alain Touraine, *La Parole et le sang: Politique et Société en Amerique Latine,* París, 1988.

XII. LA CONSOLIDACIÓN DE LA "REPÚBLICA RESTRICTIVA" ANTE "LAS DEMASÍAS DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR" EN LA GUATEMALA DEL SIGLO XIX[1]

SONIA ALDA MEJÍAS,
Instituto Universitario Ortega y Gasset

INTRODUCCIÓN

EL ANÁLISIS DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES y la legislación electoral permite comprobar que la ciudadanía, base del universo electoral, fue una categoría legal que se construyó, durante el siglo XIX, bajo una reformulación permanente. No es mi intención buscar los precedentes de lo que hoy entendemos por ciudadanía, ni tampoco "medir" el grado de democracia y participación que legitimó a los gobiernos decimonónicos, ya que ni la concepción ni el significado de ciudadanía y democracia[2] son los mismos. Una investigación basada en referencias anacrónicas puede dar lugar a una distorsión histórica, e incluso a que el propio historiador acabe juzgando a la sociedad objeto de su estudio. La falta de contextualización, en ocasiones nada inocente y por razones ideológicas, ha dado lugar a una imagen del siglo XIX con regímenes políticos seudodemocráticos, arbitrarios y caóticos. Para el caso de América Latina, esta caracterización se consideró durante mucho tiempo "natural",[3] sin tener en cuenta la comple-

[1] Este texto pertenece al proyecto SEC94-0196, financiado por el Ministerio de Educación y Cultura. La documentación utilizada se obtuvo en la Biblioteca de América Latina de la Universidad de Tulane, Nueva Orleans. La recopilación de esta información no hubiera sido posible sin la ayuda de su director Guillermo Náñez y el personal de la biblioteca, así como por las recomendaciones del profesor Ralph L. Woodward y Enrique Gordillo.

[2] Para Costa Rica, véase el significado del término democracia en Víctor H. Acuña, "Historia del vocabulario político en Costa Rica. Estado, república y democracia (1821-1949)", en A. Taracena y J. Piel (comps.), *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*, Costa Rica, 1995, p. 69. Término opuesto al de tiranía, venía a significar "alternabilidad en los gobernantes y sinceridad en las urnas". José Ma. García Laguardia, *El pensamiento liberal en Guatemala*, Costa Rica, 1977, p. 55. El general García Granados, en Guatemala, en su proclama del 8 de mayo de 1871, consideró una "verdadera representación nacional" la que fuera elegida libremente.

[3] Sin negar la aportación histórica de ciertas publicaciones, éstas dibujaron una versión histórica apasionada y envuelta en caos y arbitrariedad. Para Guatemala, véanse Lorenzo Montúfar,

jidad de un proceso gradual como fue la formación de la república y la ciudadanía. La condición de ciudadano para participar en los procesos electorales justifica el análisis de esta categoría con el fin de comprender cuáles fueron los criterios que determinaron la participación, en los comicios, de un sector de la población cuyas "cualidades" reforzó su legitimidad.

La legislación electoral y los textos constitucionales, en el periodo considerado, aportan información sobre las exigencias cualitativas y cuantitativas necesarias para ser ciudadano y elector (si importa el número de votantes que participa o se privilegia la "calidad de los mismos" y no su cantidad), los mecanismos y la forma de votar, la proporcionalidad entre población y número de representantes o la forma de realizar el censo electoral. Por su parte, la prensa aporta y completa las concepciones y referencias teóricas que justifican el perfil de ciudadanía y de los ciudadanos votantes.

Partiendo de este planteamiento y de la documentación citada, es posible analizar qué criterios y referencias teóricas distinguieron a los ciudadanos de los que no lo eran. También se pueden ver los motivos que justificaron diferencias dentro de la misma ciudadanía, entre el ciudadano con derecho a voto y el que no lo tenía y dentro de los que votaban, los que podían elegir de los que elegían y podían ser elegidos. En otras palabras, estamos ante la justificación del sufragio pasivo y activo. A partir de estos criterios, fueron los poderes locales, los ayuntamientos, quienes materializaron estas distinciones, un aspecto que revela la importancia teórica que tuvo la localidad, un elemento decisivo en los resultados electorales. La construcción de la ciudadanía, dentro de una sociedad pluriétnica y multicultural como la guatemalteca, volvió complejo el proceso, para cuya comprensión es fundamental analizar la referencia que supuso la Constitución gaditana de 1812 tanto en Centroamérica como en el resto de América Latina.

Reseña histórica de Centroamérica, 7 vols., Guatemala, 1887-1888; Hubert Bancroft, *History of Central America,* 3 vols., San Francisco, 1886-1887; Antonio Batres, *La América Central ante la historia,* 3 vols., Guatemala, 1915-1949.

La categoría ciudadana

Las referencias a otros modelos: la influencia de la Constitución de Cádiz

Sin pretender negar la influencia que ejercieron los modelos francés, americano o inglés para llevar a cabo la transición del Antiguo Régimen al liberalismo, la Constitución de Cádiz fue un referente ideológico e histórico fundamental.[4] Los criterios bajo los cuales se acuñó la ciudadanía, y las exclusiones que la negaban, se moldearon en las Cortes de Cádiz y permanecieron prácticamente sin cambios hasta la segunda mitad de siglo en Centroamérica.[5]

A través del texto gaditano es posible comprobar la complejidad del proceso de construcción de la ciudadanía, para el cual el sustrato político-cultural previo al liberalismo, las concepciones políticas y sociales del Antiguo Régimen, fue una referencia básica. Así lo demuestra el hecho de que los grupos étnicos (como los indígenas), que durante la Colonia fueron considerados súbditos, en 1812 pasaron a ser ciudadanos. Por el mismo motivo, las castas,[6] excluidas y sometidas a un estado de marginalidad legal y social,[7] no tuvieron acceso a la categoría ciudadana. La pertenencia a determinados grupos étnicos no garantizaba el *status* de ciudadano y elector, sino que además era preciso ser vecino, exigencia que se mantuvo hasta bien entrado el siglo XIX, en América Latina. Su mantenimiento determinó, en buena medida, el modo en que se construyó la figura del ciudadano. El ser vecino remite a un aspecto fundamental, ya que en él se encontraba implícita la adscripción de la ciudadanía al ámbito local y no a la nación.[8]

[4] Véase, para el caso centroamericano, Jorge M. García, *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, México, 1994; Carlos Meléndez, *La Independencia de Centroamérica*, Madrid, 1993, y Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica*, México, 1984, pp. 139 y ss.

[5] Sonia Alda, "La ciudadanía y el voto, 1824-1930. Estudio comparativo en Centroamérica", en *Actas del V Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Sevilla, en prensa.

[6] En las Cortes de Cádiz se consideraron castas a las diversas mezclas de español e indio con negro.

[7] Marta Casaús, *La ideología de la clase dominante guatemalteca. Estructura, práctica política e ideología del núcleo oligárquico*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1988, y Magnus Mörner, *Estado, razas y cambio social en la Hispanoamérica colonial*, México, 1974, pp. 24-30.

[8] Esta característica no se limita al caso centroamericano, sino al Cono Sur y México. David Bushnell, "El sufragio en la Argentina y en Colombia hasta 1853", *Revista de Historia del Derecho*, núm. 19, 1968, y Marcelo Carmagnani y Alicia Hernández, "Dimensiones de la ciudadanía orgánica mexicana", *La expansión de la ciudadanía política en América Latina*, en prensa.

La síntesis alcanzada en 1812 remite nuevamente a la adopción del precedente mencionado antes y a los principios que definen la ciudadanía en términos de igualdad. Tras eliminar todos los estatutos personales y colectivos que encerraba dicha categoría,[9] el ciudadano mantuvo las mismas cualidades que el vecino.[10] La condición de vecino se encontraba íntimamente ligada al espacio local, un ámbito al que el ciudadano debía estar adscrito, siendo además las autoridades locales las que determinaban si reunía los requisitos precisos para serlo. Estos requisitos remitían a cualidades morales. El tener un "medio de vida" u "oficio" no alude tanto a una exigencia censitaria, meramente cuantitativa, sino a la necesidad de llevar a cabo una labor que le proporcionara respetabilidad y el reconocimiento de su comunidad. No hay en el texto referencia alguna a exclusiones por exigencias materiales o por ser analfabeto,[11] mientras que los motivos morales ocupan un lugar preeminente.

La participación electoral de la ciudadanía se llevó a cabo a través del sistema de doble elección indirecta. Las pautas y formas establecidas en el proceso electoral muestran la importancia del marco local y de los lazos comunitarios, haciendo difícil la existencia del voto individualizado. Tanto la inscripción de los electores como el voto, ambos en el ámbito parroquial, hicieron posible que las elecciones fueran controladas por las comunidades locales, favoreciendo el voto colectivo.

Ascendiendo en los grados de votación, diferentes autores[12] señalan la particular articulación del proceso electoral en tres grados más.[13] Su explicación no parece estar orientada a "depurar" el sistema democrático por la participación popular, puesto que para ello eran suficientes dos niveles, como desarrollaba la Constitución francesa de 1791. La

[9] François X. Guerra, "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", pp. 8-9, y José C. Chiaramonte, "Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino, 1810-1852", pp. 2-8, *La expansión de la ciudadanía política en América Latina,* en prensa.

[10] F. X. Guerra, "El soberano y su reino...", p. 13: "Los atributos del ciudadano retoman, generalizándolos y abstrayéndolos, los de vecino".

[11] La suspensión de la ciudadanía en la Constitución gaditana, según el artículo 25, vendría dada por interdicción judicial, incapacidad física o moral, por ser deudor, sirviente doméstico y por no tener empleo, oficio o modo honesto de vivir, así como por hallarse procesado criminalmente.

[12] F. X. Guerra, "El soberano y su reino", pp. 22-23 y Antonio Annino, "Ciudadanía y gobernabilidad republicana. El desliz municipalista en México", p. 7, *La expansión de la ciudadanía política en América Latina,* en prensa.

[13] Los vecinos, en el primer nivel de voto, elegirían a los compromisarios de parroquia, éstos a los electores de partido y éstos a los de provincia.

finalidad del sistema "quizás resida en el deseo de respetar la estructura piramidal de las comunidades políticas y permitir más fácilmente la expresión de toda la pirámide de notables".[14]

La evolución de la ciudadanía

A partir de las bases sentadas en Cádiz es posible comprobar la evolución de la ciudadanía y el electorado en Guatemala. Se aprecia un cambio progresivo, en el que se irán introduciendo exigencias censatarias. A pesar de eso se mantuvo el perfil de un ciudadano con fuertes raíces en el ámbito local y con una forma de vida dentro de los cauces establecidos por la moralidad. La permanencia de estas características sólo se superó con la llegada del positivismo. Entonces las exigencias se centraron en la necesidad de que el ciudadano fuese alfabeto. El criterio de clasificación seleccionado nos permite analizar de forma global el periodo 1824-1851, cuando se aprobó el Acta Constitutiva, vigente hasta 1871, inicio de la llamada revolución liberal.

La ciudadanía moral, 1825-1871

En 1824 entró en vigor la Constitución Federal. Fue el primer texto constitucional, junto con los estatales,[15] que tuvo la región centroamericana tras la Independencia, en 1821. Después de la disolución de la Federación Centroamericana en 1838, cada país tuvo diferentes textos y proyectos constitucionales, así como una legislación electoral propia. En Guatemala, esta situación permite observar la concepción e imagen de la ciudadanía y el electorado.[16] Según la Constitución Federal,

[14] F. X. Guerra, "El soberano y su reino...", p. 23. En esta misma línea de argumentación se encuentra Miguel Artola, "La monarquía parlamentaria", en M. Artola (ed)., "Las Cortes de Cádiz", *Ayer,* núm. 1, 1991, p. 116.

[15] Las constituciones de los estados integrados en la Federación Centroamericana guardaron las mismas disposiciones que la Constitución Federal.

[16] En Luis Mariñas, *Las constituciones de Guatemala,* Madrid, 1958, están publicadas la Constitución Federal de 1824, la reforma de 1835 y el Acta Constitutiva de 1851. De 1838 a 1851 rige la Ley de Garantías. Los proyectos de Constitución de 1845 y 1847, en *El Libro Verde* y *Collection 20,* Central America Political Ephemera, respectivamente, Latin American Library, Universidad de Tulane (LALTU), La legislación electoral sobre el poder legislativo: proposición de ley del 3 de julio de 1838 en el *Boletín del Archivo General del Gobierno,* t. IV, núm. 1, 1938; ley reglamentaria de elecciones directas de diputados a la Asamblea Constituyente del 5 de agosto, en el *Boletín Oficial,* núm. 129; leyes del 26 de abril de 1844, 24 de mayo de 1848 y 25 de octu-

eran ciudadanos los naturales o naturalizados en la república, si estaban casados o eran mayores de 18 años, siempre y cuando ejercieran alguna profesión "útil". La condición de ciudadanía se suspendía cuando había un delito cuya pena fuese más que correccional o por la condición de deudor, y también por exclusiones de carácter moral, conducta notoriamente viciada, incapacidad física o moral, judicialmente calificada o por ser sirviente doméstico cerca de la persona. Estos motivos tuvieron una vigencia prolongada y estuvieron presentes en las constituciones posteriores. Las coincidencias entre la Constitución Federal y la de Cádiz, también en los casos de suspensión, no parecen casuales. Ambas comparten un concepto de ciudadanía, con implicaciones morales, expresada tanto en su definición positiva como en los casos que se considera su negación.[17]

Los términos positivos que definieron al ciudadano, en el periodo considerado, están fundamentados, generalmente, en consideraciones cualitativas y no cuantitativas, basadas en la exigencia de una renta o propiedad concreta. Estas exigencias cualitativas remiten a la idea de un ciudadano cuya forma de vida debía estar encauzada dentro de una moral recta. Las características exigibles para cumplir con este requisito fundamental dependieron de las autoridades locales. Su moralidad, prestigio y contribuciones a la comunidad eran valoradas, subjetivamente, en la comunidad. De eso se desprenden dos características que determinaron el perfil de la ciudadanía, el carácter subjetivo y particular, y no objetivo y general, basado en valoraciones morales y de prestigio, y su adscripción a la localidad.[18]

La legislación del periodo solía exigir ser jefe de familia y poseer medios honestos de subsistir. Eran requisitos básicos para ser considerado vecino y por tanto ciudadano.[19] El informe del proyecto de Constitución de 1847 proporciona una definición completa del padre de familia: "Los padres, los hermanos mayores, los hombres solos que

bre de 1851, leyes 23, 24 y 27, en Manuel Pineda, *Recopilación de las leyes de Guatemala,* Guatemala, 1869, t. I, lib. II, tit. II.

[17] En ese modelo de ciudadanía la exclusión del sirviente doméstico es muy significativa, pues como en Cádiz, su justificación estaba motivada por la imposibilidad de que tuviera autonomía, ya que su dependencia era directa, al estar integrado al cuerpo familiar y era el jefe de familia quien lo representaba.

[18] A. Hernández y M. Carmagnani, "Dimensiones de la ciudadanía orgánica..." Ciudadanía orgánica es el término utilizado por los autores para definir la ciudadanía de este periodo en México.

[19] Jefe de familia y vecino se consideran sinónimos. Véase D. Bushnell, "El sufragio...", p. 12. Padre de familia era equiparable a vecino, "palabra de origen colonial que significaba ser propietario padre de familia".

por su posición social viven independientes y mantienen una casa; todos estos que llamamos padres o cabezas de familia, como naturales representantes de ella". El que este grupo "solamente" elija a las personas más idóneas para gobernar la República y disfrutar de los derechos de ciudadanía se debe a que "el interés de que ésta [la república] sea bien gobernada, está arraigado en el corazón de los hombres, que a causa de sus familias y sus bienes desean más que otros, que no tienen obligaciones, la paz que proviene del orden establecido en su sociedad. Se supone la honradez en estas personas, y las cualidades que se necesitan para ser ciudadanos".[20] Esta definición remite a una concepción social, en la que aun el individuo no es todavía el componente básico. Persiste una sociedad conformada por comunidades, donde el individuo tiene identidad en tanto se encuentra integrado en un colectivo, de acuerdo con una jerarquía interna y con una función concreta. En esta sociedad, la familia es la unidad básica y su jefe o cabeza es su representante natural dentro del orden jerárquico que se reproduce en el interior del núcleo familiar.[21]

Partiendo de esta concepción social, el jefe de familia se convierte en el ideal del ciudadano, en la medida que sus responsabilidades como propietario y padre le inducían a tomar decisiones tendientes a preservar el orden establecido. La propiedad, en este caso, pese a ser una exigencia, no remite tanto a una exigencia cuantitativa, de acuerdo con las concepciones clásicas censitarias,[22] sino a los proyectos ilustrados. Se trataba de crear pequeños y medianos productores, que a partir del incentivo proporcionado por la propiedad privada pudieran colaborar en la creación de una prosperidad generalizada, tanto a través del beneficio particular de cada propietario, como del incremento de los ingresos fiscales.[23] La contribución al bien general se obtenía por ambas vías, en la medida que la propiedad particular proporcionaba la autonomía y la independencia necesarias para ejercer la ciudadanía y el voto, al tiempo que creaban suficientes intereses particulares para evitar cambios políticos radicales que amenazaran el orden

[20] "Informe, con que se presentó el proyecto de constitución para la República de Guatemala. La comisión encargada de formarlo en marzo de 1847", *Coll. 20* (LALTU).

[21] "Informe, con que se presentó el proyecto de constitución..."

[22] No todos los propietarios, por el hecho de serlo, pueden acceder a la ciudadanía, sino a partir de unos bienes raíces determinados.

[23] M. Rodríguez, *El experimento de Cádiz...*, p. 313; Virgilio Rodríguez, *Ideologías de la Independencia*, Costa Rica, 1971, p. 146. Las ventajas del proyecto ilustrado de hacer súbditos-propietarios se plantea desde la misma perspectiva en Cádiz y en buena parte del siglo XIX. Cesáreo de Armellada, *La causa indígena americana en las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1959, p. 50.

existente. Por otro lado, la prosperidad y los incentivos proporcionados por la propiedad favorecían y aseguraban una población creciente de contribuyentes. Estas consideraciones llevaron a J. Cecilio del Valle a afirmar que "los derechos más sagrados en manos de un miserable que no puede sostenerlos son títulos de que no puede gozar. Sólo el propietario sabe conservarlos porque sólo él puede hacerlos respetar".[24] La figura del padre de familia propietario, como ciudadano ideal, no se justifica únicamente por las ventajas materiales que se desprenden de su condición, sino por las connotaciones morales asociadas a su figura, que tienen más importancia que las consideraciones materiales. Por el hecho de serlo se les "supone" una honradez y características de notoriedad suficientes para cumplir con los requisitos de ciudadano.

La ciudadanía jerarquizada: el ciudadano y el elector

El concepto de ciudadanía abarcaba inicialmente un amplio sector de la población, en tanto se basaba en la categoría precedente de vecino. La Federación, a diferencia de Cádiz, eliminaba la exclusión de las castas o población mestiza, superando la concepción biétnica de la sociedad colonial que, en 1812, tuvo un peso fundamental. Paralelamente, desde 1825 se desarrolló una legislación referente a tierras baldías, que buscaba extender la propiedad privada, con el fin de asegurar a un número creciente de habitantes "un modo honesto de vivir" y por tanto convertirse en ciudadanos.[25]

El carácter inclusivo de la legislación no significa, sin embargo, que el principio de universalización de la ciudadanía incluyera a todos los habitantes. Partiendo del principio de igualdad, esta categoría se extendería a las personas incluidas en el perfil descrito. Desde la óptica de los liberales y liberales-moderados que elaboraron el proyecto de Constitución de 1847, criticando situaciones anteriores se afirmaba: "como si en la multitud no fuese fácil que se mezclasen aun los impedidos, y como si una multitud ignorante, incapaz de valorar el derecho de elegir, no fuese capaz de vender sus votos a los aspirantes y dema-

[24] V. Rodríguez, *Ideologías de la Independencia*, p. 187.

[25] M. Pineda, *Recopilación de las leyes de Guatemala*, t. I, vol. II, lib. IV, tit. VI. El desarrollo paralelo de una legislación que favoreciera el aumento progresivo de ciudadanos es general en toda la región, Margarita Silva, "Desarrollo jurídico institucional del sistema electoral en Costa Rica, 1821-1870", *Avances de Investigación*, núm. 5, 1990, p. 21.

gogos".[26] Las diferencias no se limitaban a la existencia de ciudadanos y habitantes. Dentro de la ciudadanía se reproducía una jerarquía interna, que diferenciaba a los ciudadanos de los electores. En cuanto a la condición de elector, si bien podía votar, no necesariamente podía ser votado. Sobre la base de la ciudadanía se reprodujo toda una jerarquía interna, tal y como reflejan las leyes electorales analizadas, entre 1838 y 1879, con la sanción de una nueva Constitución.

Las exigencias para ser elector, hasta mediados de siglo, coinciden prácticamente con las de ciudadano.[27] El elector debía tener un "trabajo u oficio útil", a fin de obtener su bienestar particular y contribuir al bien general. El matiz que diferencia las leyes electorales de la primera mitad de siglo, respecto de los requisitos para ser elector, es la introducción en la ley de 1838 y 1848, de la posesión de una propiedad raíz o bienes muebles, con un valor mínimo equivalente a 100 pesos, si bien cabe la alternativa de ejercer una profesión. Esta exigencia censitaria no parece muy alta, en la medida que puede ser suplida por el ejercicio de un oficio. Con todo, está igualmente orientada a garantizar una "forma de vida honesta", bajo los supuestos que caracterizan la figura del ciudadano y el elector. Este matiz coincide con la división política entre liberales y conservadores hasta los años setenta en Guatemala. En efecto, la tímida introducción de un sufragio censatario, como opción para ser elector, en las leyes de 1838 y 1848, son de autoría liberal. Mientras que en la ley de 1844, la figura del elector y la del ciudadano son idénticas.

En la cúspide de la pirámide jerárquica descrita estaban las personas elegibles. Las exigencias superiores de edad y cualidades marcan una diferencia evidente respecto de la figura del elector.[28] A lo largo del siglo, la necesidad de ser gobernados por los "mejores" ciudadanos indujo a establecer exigencias como saber leer y escribir, y aun una propiedad raíz determinada, aunque no por ello las exigencias

[26] "Informe con que se presentó el proyecto de Constitución."

[27] Las leyes electorales consideradas son la de 1838, que vuelve a estar en vigor en las elecciones de 1848, y la ley de 1844, que se mantiene en vigor para las sucesivas elecciones de 1845 y 1846.

[28] Según las leyes electorales de 1838 y 1848, para ser diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 23 años, natural del estado o naturalizado con residencia de cinco años en el estado con tal de que sepa leer y escribir. La ley de 1844, 1845 y 1846 establece que para ser diputado hay que ser: *1)* hijo del estado del departamento, mayor de edad, de conocida probidad y saber, y que en todas épocas haya demostrado ser verdadero patriota, que ama el bienestar de los pueblos, y *2)* propietario, para que esta circunstancia lo constituya en conservador de la paz, que se ocupe en observar la inversión de los caudales públicos y en representar las necesidades de sus poderdantes, para que se promueva su pronto remedio.

morales tuvieran menos peso; muy al contrario, debían ser sobresalientes. La ley electoral de 1851 marca una diferencia respecto del periodo anterior. El concepto de ciudadanía moral permanece, si bien los requisitos para ser elector cambian sustancialmente. El concepto amplio de ciudadanía que caracterizó al periodo es menos restrictivo, al no establecerse una edad mínima para acceder a la ciudadanía, e incluso en los casos de suspensión, no consta la exclusión por ser sirviente doméstico.[29] Junto a la ampliación de la ciudadanía, y por tanto al acceso de los derechos civiles, los derechos políticos quedaban restringidos a un reducido número de ciudadanos. Los electores eran los jefes de familia que sabían leer y escribir o poseían una propiedad raíz superior a 1 000 pesos o desempeñaban algún cargo concejil. A partir de la modificación de la figura del elector, las diferencias con las personas que podían ser elegidas disminuyeron y únicamente se diferenciaron por la exigencia de una edad superior para estos últimos.

Este cambio se justifica desde un supuesto ya enunciado, la necesidad de que "los sufragios para diputados [...] recayeran en personas de rectitud, saber y de notabilidad". El planteamiento difiere de los años anteriores, en tanto las cualidades de los posibles representantes de la asamblea nacional ya no dependían únicamente de sus virtudes individuales, sino de las cualidades de las personas que los elegían. La argumentación remite a la existencia de una mayoría, dentro de la ciudadanía, susceptible de ser manipulada debido a su ignorancia. En las elecciones "se aprovechan los demagogos y se ponen en juego las intrigas, para llevar como instrumentos a los individuos que pueden, sin saber estos lo que van a hacer, suplantándose votos, repitiéndose, y haciéndose otras varias cosas para llenar el número, de donde nunca puede obtenerse un resultado verdadero y útil".[30] El argumento justificaba la exclusión, a través de la introducción del sufragio censatario, de "las masas ignorantes", "víctimas de la insolente demagogia", que habían participado en las elecciones.

La asamblea no se compondría sólo de representantes elegidos por el voto de los departamentos, sino que una parte la integrarían diputados elegidos por cinco corporaciones: la universidad, el cabildo eclesiástico, la Corte de Justicia, el Consulado de Comercio y la sociedad económica. No todos los integrantes de estas corporaciones tenían

[29] "Artículo 1. Son ciudadanos los guatemaltecos que tengan una profesión, oficio o propiedad que les proporcione medios de subsistir con independencia."

[30] *Gaceta de Guatemala*, 19 de septiembre de 1851.

derecho a voto.[31] Los electores, "el venerable clero, la magistratura, los negociantes, los que se dedican al cultivo de las ciencias, los agricultores y artesanos", eran personas interesadas en el orden, progreso y bienestar de la República, que garantizarían con su calificado criterio de elección una cámara de representantes favorable al "progreso político y moral de nuestra sociedad".[32] Por otra parte, la ley, según sus autores, garantizaba una amplia representación, ya que mediante la elección de dos diputados por corporación se encontraban representados los intereses de los ramos profesionales.[33] Intereses legítimos y representativos, en la medida en que el "trabajo y la inteligencia" debían ser las bases de la sociedad. A partir de la segunda mitad del siglo se comprueba un cambio en la figura del elector. De su "calidad", y no de la cantidad que participara en los procesos electorales, dependería la legitimidad de las elecciones. Según la argumentación de los autores de la ley de 1851, se había tratado de actos nulos, debido al número de abusos y manipulaciones, convertidos en costumbre.[34]

El ciudadano alfabeto

La llamada Revolución de 1871 fue liderada por el general García Granados y por Justo Rufino Barrios. El discurso y la tendencia política del régimen de Barrios, de 1871 a 1885, se orientaron a garantizar un gobierno fuerte que asegurase el progreso material y la estabilidad social, y el medio para garantizarlo sería la educación.[35] El concepto de ciudadanía que entró en vigor a partir de 1879[36] se encontraba dentro de un periodo de transición. Si bien la influencia del positivismo fue

[31] Decreto del gobierno del 18 de junio de 1852, en M. Pineda, *Recopilación de las leyes de Guatemala,* t. I, tit. II, lib. II, ley 31.

[32] *Gaceta de Guatemala,* 16 de julio de 1852.

[33] *Gaceta de Guatemala,* 16 de julio de 1852, y también 27 de agosto de 1852.

[34] *Gaceta de Guatemala,* 16 de julio de 1852.

[35] Jesús J. Amurrio, *El positivismo en Guatemala,* Guatemala, 1971; J. M. García, *El pensamiento liberal de Guatemala,* San José, 1977, p. 68. Para una visión general véase Charles Hale, "Ideas políticas y sociales en América Latina, 1870-1930", en L. Bethell (ed)., *Historia de América Latina,* Barcelona, 1991, vol. 8, pp. 1-64. Para México, F. X. Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución,* México, 1988, t. I, pp. 377-395 y t. II, pp. 337-338.

[36] La legislación electoral consultada ha sido la ley del 11 de diciembre de 1871, *Boletín Oficial,* 24 de diciembre de 1871; la ley del 21 de octubre de 1875, *El Guatemalteco,* 12 de noviembre de 1875 y la ley del 9 de noviembre de 1878, *El Guatemalteco,* 14 de noviembre de 1878; que convoca a elecciones para la formación de asambleas constituyentes. En 1879 se aprobó la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, en vigor hasta 1921, publicada en L. Mariñas, *Las Constituciones de Guatemala.*

muy importante, no por ello se terminó de consolidar una concepción de ciudadanía general y objetiva. El impacto del positivismo se aprecia en los discursos, pero no será hasta 1921 cuando se requiera saber leer y escribir para adquirir la categoría de ciudadano.[37]

Por primera vez en un texto constitucional el sufragio se consideró un derecho "inherente" a la ciudadanía, lo que significó una ampliación considerable del universo electoral, ya que se mantuvo un concepto de ciudadanía amplio.[38] Se ve la diferencia respecto del periodo anterior, ya que desde 1851, tanto bajo la influencia conservadora como en las leyes electorales redactadas por los liberales después de 1871, no coincidieron la figura del ciudadano y la del elector.

La consolidación de la república restrictiva[39]

La continuidad de las leyes electorales de 1871, 1875 y 1878 con la ley conservadora de 1851 es evidente. La edad para tener derecho al voto desciende, aunque la "calidad" del electorado sigue correspondiendo a un grupo concreto, manteniéndose el sufragio censitario o capacitario.[40] Había diferencias, ya que desapareció la representación corporativa a partir de 1871. Si bien en este año hay una referencia especial a los maestros artesanos, que también eran electores en la ley anterior. En cuanto a los miembros de los gobiernos municipales, su prestigio en el nivel local permitía que se les reconociese como electores. En caso de que no se les hubiese reconocido, las áreas rurales, según las exigencias, no hubiesen tenido ninguna representación. Esta misma tendencia se reproduce en 1851, al estar las áreas urbanas más representadas que las rurales, aunque en este caso, y a través de la representación corporativa, se privilegiaba a la capital, donde se encontra-

[37] J. Amurrio, *El positivismo,* pp. 181-183, y Ralph L. Woodward, "El pensamiento científico y desarrollo económico en Centroamérica, 1860-1920", *Revista del Pensamiento Centroamericano,* núms. 172-173, 1981, p. 76. El positivismo fue plenamente aceptado en la década de los ochenta y logró su apogeo alrededor del cambio de siglo.

[38] La constitución de 1879 continuó considerando ciudadanos a los mayores de 21 años, con una renta, oficio, industria o profesión que les "proporcionase medios de subsistencia", y los mayores de 18 años que fueran miembros del ejército.

[39] Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916,* Buenos Aires, 1987, pp. 53-54.

[40] El elector era un ciudadano casado o mayor de 18 años que sabía leer y escribir o poseía una "finca raíz de mil pesos arriba: los maestros artesanos con taller abierto en la cabecera del distrito electoral y los gobernadores, alcaldes, rejidores, síndicos de las municipalidades y auxiliares de aldea en actual servicio de sus funciones".

ba la sede de todas las corporaciones.[41] En cualquier caso, la introducción del sufragio capacitario propició una mayor representación de las ciudades,[42] a pesar de que la representación era, en toda la legislación, proporcional al número de habitantes.[43]

La jerarquización de la ciudadanía continuó vigente, si bien se redujeron las diferencias entre el voto pasivo y activo desde mediados de siglo. No obstante, de las cualidades exigidas para ser elegido se privilegiaba la formación, se requería saber leer y escribir, por encima de las exigencias materiales. Este periodo, considerado de transición en la idea de ciudadanía, se orienta a consolidar un perfil de ciudadano alfabeto, con menor presencia de consideraciones de carácter moral y subjetivo. Esta imagen de ciudadano alfabeto, mediatizada por la influencia del positivismo, termina por consolidarse en las reformas posteriores de la Constitución de 1879, pues el saber leer y escribir se convirtió en la exigencia básica para aspirar a la ciudadanía, como se evidenció en 1921 y 1927. El ciudadano, consciente de sus derechos y obligaciones, ya no sería el vecino, padre de familia, al que se le suponía honradez, sino el individuo que por su formación podía ejercer una ciudadanía "responsable".[44]

La Constitución de 1879 requiere atención particular, pues mantuvo el concepto amplio de ciudadanía, propio de la mayor parte del siglo XIX, a diferencia de las reformas posteriores. Al mismo tiempo estableció la tendencia, a partir de la década de 1880, a eliminar las diferencias jerárquicas entre ciudadano, elector y elegido. La confluencia de ambos aspectos dio lugar al establecimiento de una amplia representación que, sin embargo, a partir de la introducción de la figura del ciudadano alfabeto, se vio reducida, a pesar de la desaparición de las diferencias entre ciudadano y elector y del voto activo y pasivo.

La influencia del positivismo en la valorización de la educación ten-

[41] *Gaceta de Guatemala,* 27 de agosto de 1852, "Una porción considerable del vecindario de la capital esta comprendida en los cinco estamentos".

[42] Esto significa privilegiar la representación de la población blanca y ladina o mestiza, ubicada mayoritariamente en el ámbito urbano, en detrimento de la población indígena, mayoritariamente rural.

[43] Con excepción de la ley electoral de 1844, en la que cada departamento tendría un diputado.

[44] El cambio se adopta de una manera progresiva a través de reformas a la Constitución de 1879. En 1885 eran ciudadanos los mayores de 21 años que sabían leer y escribir o tenían renta, industria, oficio o profesión que proporcionara medios de subsistencia. La reforma de 1887 consideraba ciudadanos, además, a los miembros del ejército y a los mayores de 18 años que poseían un grado o título literario. La reforma de 1921 consideraba ciudadanos a los guatemaltecos mayores de 18 años, que sabían leer y escribir o desempeñaban o hubieren desempeñado cargos concejiles.

dió a perfilar la idea de una democracia compuesta por ciudadanos alfabetizados, que podían votar y ser votados. La desaparición del voto activo y pasivo hizo más igualitaria la categoría ciudadana, pero al mismo tiempo era más restrictiva, pues excluía de la ciudadanía y del cuerpo electoral a todos los analfabetos desde 1921.[45] La drástica restricción de la ciudadanía, así como la desaparición interna de diferencias dentro de la misma, son los cambios fundamentales respecto del periodo anterior.

La adscripción local de la ciudadanía y el electorado

Las leyes electorales para la creación de asambleas nacionales constituyentes establecían desde 1838 el sistema de elección directa. La forma como se estableció este sistema permite comprobar que el papel del ámbito comunitario en los procedimientos y procesos electorales fue clave, tanto en la construcción de la ciudadanía como en las características del electorado. Hasta la primera mitad del siglo XIX, los criterios cualitativos y ambiguos que definieron la ciudadanía y el electorado, al no especificar renta o propiedad concreta alguna, eran determinados en el momento de la inscripción, en las elecciones, por las autoridades locales. Lo que nos muestra la importancia y el peso del ámbito comunitario, así como el carácter subjetivo y particular, y no objetivo y general, que tenía la ciudadanía y el electorado, que, como se ha visto, coincidieron durante la primera mitad del siglo.

A partir de 1851, con la introducción del sufragio censatario, el margen de interpretación por parte de la junta encargada de la inscripción para determinar la "calidad" de los electores era menor. Sin embargo, estas juntas, integradas por las autoridades locales y tres vecinos "honrados, de los de más propiedad", siguieron teniendo un poder de decisión considerable, pues tras examinar y calificar las "calidades" de la personas presentadas, serían electores sólo si a "su juicio las tuvieren".[46] Que había posibilidades de interpretación y aun de manipulación lo prueba la regulación de las juntas de revisión para atender las posibles irregularidades que se pudieran dar en la inscripción. Éstas

[45] No obstante es preciso considerar que desde la Revolución de 1871 la legislación sobre alfabetización de la población es abundante.

[46] *Boletín Oficial,* 24 de diciembre de 1871, tit. III, artículo 10. Esta ley estuvo vigente hasta la Constitución de 1879.

también se encontraban en el ámbito de influencia de la localidad, pues estaban integradas por miembros del ayuntamiento y vecinos de la localidad donde hubiera sido admitida su inscripción.[47]

El papel fundamental desempeñado por el ámbito local dio lugar a un complicado entramado clientelar y a manifestaciones de fraude y corrupción electoral. Las diferencias establecidas entre unas y otras leyes en el procedimiento electoral hacen pensar que en parte se trató de evitar la influencia que pudiese ejercerse desde el ámbito local. La ley de 1838, de nuevo en vigor en 1848, ordenaba que el voto y el escrutinio no se realizarían en las municipalidades sino en las cabeceras de distrito. Alejar físicamente al ciudadano de su comunidad, para votar, era un intento de eliminar la posible influencia, o incluso presión, ejercida en el entorno local. Esta diferencia en la forma de llevar a cabo el proceso electoral coincide con las leyes realizadas por la mayoría liberal, ya que el mismo procedimiento se reproduce en la legislación liberal de la década de los setenta.

A eso hay que sumar el voto público. La única excepción es la ley de 1838 y 1848 que regulaba el voto secreto. El voto era escrito y el elector lo entregaba en un sobre cerrado en la mesa electoral. Sin embargo, siendo conscientes del alto número de analfabetos, consideraban la posibilidad de que fuera escrito por otra persona. Esta opción anulaba, en gran parte, la intención inicial de la ley y favorecía las posibilidades de control sobre el voto de la numerosa población analfabeta. Con todo, el establecimiento del voto secreto pretendía asegurar "la libertad, el decoro y el respeto de los electores", con el fin de que, "contrariamente a lo ocurrido hasta entonces, los ciudadanos pudieran expresarse espontáneamente".[48] El intento de establecer el voto secreto fue objeto de múltiples críticas. Nuevamente vigente en 1848, fue el argumento básico para deslegitimar las elecciones. "Tales elecciones son una mentira, porque haciéndose como es notorio, por bandas de indígenas, que conducen maquinalmente cédulas en las cuales, literalmente, no saben lo que va escrito [...] no son ni pueden ser jamas la expresión libre y verdadera de la voluntad popular."[49]

La última opción fue la regulada por la ley de 1871, en la cual el elector, tras votar en voz alta, escribía en un registro el nombre de la

[47] En las leyes electorales, como las de 1844 y 1851, el control de las autoridades y vecinos más prestigiosos de las localidades no se limitaba al periodo de inscripción sino al voto, y como en la ley de 1851, al escrutinio, al realizarse todas las fases de las elecciones en la localidad.

[48] *El Tiempo*, 6 de abril de 1839.

[49] *Gaceta de Guatemala*, 1º de noviembre de 1850.

persona o las personas por las cuales votaba, así como su firma. En caso de no saber escribir lo hacía por él cualquier miembro de la mesa, con lo que de nuevo y pese al intento de evitar actuaciones irregulares, la mesa poseía un amplio margen de manipulación.[50] Con todo, a finales de siglo, se continuó debatiendo los inconvenientes y las ventajas del voto público y secreto, si bien este último fue el que terminó por regularse en la legislación.[51] El procedimiento electoral, bajo la influencia del ámbito local (municipios y distritos), así como la forma pública de ejercer el voto, dificultaban la posibilidad de que pudiera ser individual e independiente. Las características descritas estuvieron enmarcadas en un sistema de elección directa, a diferencia de la Constitución Federal de 1824, que reproducía el sistema doblemente indirecto de la Constitución de Cádiz.[52]

La argumentación central que justificaba la reforma del sistema electoral era "la libertad de las elecciones".[53] El sistema garantizaba la participación de "todas las clases de la sociedad", hasta entonces desengañadas al comprobar que las "elecciones eran obra de un puñado de hombres, que creían [...] que la cosa pública era su heredad";[54] la campaña en contra del sistema de elección indirecta se basó en la denuncia de las irregularidades e incluso de las manifestaciones violentas que tenían lugar durante las elecciones.[55] Una vez aprobada la ley de 1838, las elecciones —según la versión de sus impulsores— "ya no presentaban ese triste cuadro", puesto que el nuevo sistema garantizaba la libertad electoral y favorecía mayor participación, "en una mayoría sin punto de comparación". Por otra parte, aseguraba resultados legítimos, pues comprometía la "auténtica" manifestación de la voluntad popular, que a través de su "instinto" sabía elegir hombres de moralidad, experiencia y juicio.[56]

La adopción del sistema por las leyes electorales posteriores parece

[50] Véanse 6, 7, 10 y 27 de diciembre de 1848, en *El Libro Verde* (LALTU), "A los electores de Obstuncalco y S. Marcos", en *Coll. 20* (LALTU).

[51] Pío Guerra, *El sufragio, su concepto, naturaleza, formas de su ejercicio y ventajas e inconvenientes de cada una,* Guatemala, 1895, pp. 18-19 y Juan R. Guillén, *Crítica de la ley electoral vigente en Guatemala,* Guatemala, 1899, pp. 9-12.

[52] Sistema utilizado tanto para las elecciones federales como nacionales. En 1835, la reforma de la Constitución Federal simplificó el sistema de elección en dos grados.

[53] David Vela, *Barrundia ante el espejo de su tiempo,* Guatemala, 1956, t. II, p. 141. El principal impulsor de la reforma del sistema electoral fue el grupo liberal, liderado por J. F. Barrundia.

[54] *El Tiempo,* 6 de abril de 1839.

[55] "Al público", 24 de diciembre de 1837, en *El Libro Verde* (LALTU), *El Semi-Diario de los Libres,* 3 de enero de 1838; *La Oposición,* 4 de enero de 1838 (LALTU), *El Tiempo,* 19 de marzo de 1839.

[56] *El Tiempo,* 6 de abril de 1839.

demostrar la asociación generalizada entre sistema electoral directo y participación democrática. El Acta Constitutiva de 1851 establecía un sistema de elección indirecta para presidente de la república y para los magistrados de la Corte Superior de Justicia, a través del voto de los representantes de la asamblea. El objetivo era acabar con las intrigas y la demagogia que la experiencia había manifestado, impidiendo que las elecciones fueran actos "verdaderos y útiles". Sin embargo, se mantuvo el sistema directo para la elección de diputados, dejando "las elecciones mas directamente populares para los diputados, como es indispensable y necesario, pues no puede formarse, ni debe tener otro origen, la Cámara de Representantes".[57]

El predominio del sistema directo en Guatemala no coincide con la tesis que relaciona el sistema de elección indirecta con la composición étnica de los países que lo adoptaron. Según esta relación, el sistema indirecto se practicó en países con una importante proporción de población indígena, como los andinos.[58] En Centroamérica no parece haber ninguna relación posible entre la composición étnica y la adopción concreta de un sistema electoral u otro. En Honduras y El Salvador, las elecciones, tras la disolución de la Federación, se celebraron de forma directa. En Nicaragua y Costa Rica fueron indirectas a lo largo de todo el siglo.[59] La argumentación básica que justificó la permanencia de elecciones indirectas en Costa Rica es similar a la que utilizaron los impulsores del sistema directo en Guatemala. En ambos casos se trataba de conseguir elecciones auténticas y limpias, en las que el pueblo no fuera objeto de manipulaciones ni coacciones.[60] En Costa Rica, otro motivo que inducía a rechazar el voto directo era el "peligro" que entrañaba. En este caso, la radicalidad y los riesgos que podía tener el sistema no se debían a la participación masiva de la población indígena, pues era minoritaria. No parece por tanto, al menos para Centroamérica, que pueda haber relación alguna entre la adopción de un sistema de elección particular y la composición étnica de la población, sino más bien por asociación al sistema aplicado con la

[57] *Gaceta de Guatemala*, 19 de septiembre de 1851.

[58] F. X. Guerra, "The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, 1994, p. 19. El autor establece una relación directa en los países andinos, entre la existencia de la población indígena y el sufragio limitado e indirecto.

[59] S. Alda, "El ciudadano y el voto". Para Costa Rica, véase M. Silva, "Desarrollo jurídico institucional" , pp. 10-15.

[60] Cleto González, *El sufragio en Costa Rica ante la historia y la legislación*, Costa Rica, 1978, documento núm. 2. Discurso de J. R. Mora.

legitimidad que le otorgaba el mismo. En Guatemala, el mantenimiento del sistema directo para el Poder Legislativo, en 1851, y la argumentación utilizada, parece demostrarlo. Junto con este aspecto, cabría considerar argumentos de carácter práctico y organizativo como un elemento más para adoptar un sistema u otro.[61]

"Las demasías de la representación popular"[62]

Ni el discurso de los liberales ni el de los conservadores ponía en duda que la manifestación electoral de la voluntad popular fuera el principal medio de legitimación de las autoridades estatales.[63] Así lo afirmaban los conservadores, que en la década de 1850 se consolidaban en el poder: "Nadie podrá negar que el acto mas importante y esencial en un gobierno representativo, es la elección de las personas encomendadas de esta representación, que tienen mas o menos parte en la dirección de los negocios públicos". Partiendo de este principio, la justificación de una reforma electoral se basaba en la intención de garantizar elecciones libres y auténticas, tratando de corregir "abusos que no por arraigados y antiguos son menos perniciosos y funestos".[64] Así, la legitimidad de la reforma electoral estaba en su finalidad, y a su vez, era en sí misma la verdadera garantía de la expresión popular, y deslegitimaba las anteriores leyes liberales.

La ley electoral de 1851 fue producto del debate desarrollado desde mediados de la década de 1840. A través de las críticas realizadas por la comisión encargada de examinar el proyecto de Constitución, en 1845,[65] se puede ver cuáles fueron sus principales preocupaciones. Las críticas se centraban en la frecuente renovación de los cargos de

[61] C. González, *El sufragio...*, p. 82. Entre los inconvenientes que suponía adoptar el sistema directo se apuntaban las continuas convocatorias populares o el tiempo invertido por el Congreso a la hora de realizar los escrutinios. La manifestación de estas opiniones se hizo ante la única Constitución que contempló el sistema directo en 1844.

[62] Alejandro Marure, "Voto particular. Emitido por el que suscribe como individuo de la comisión nombrada por el Supremo Gobierno para formar el proyecto de Ley Fundamental de la República", en *El Libro Verde* (LALTU).

[63] "Escrito de J. Santiago Milla y J. Mariano Vidaurre", 28 de septiembre de 1846, en *El Libro Verde* (LALTU), p. 14. Cuando el ascenso al poder no se realizaba a través de elecciones, sino por sublevación, como Rafael Carrera, su legitimidad provenía de la manifestación popular frente a gobiernos tiránicos. El movimiento que elevó, en 1838, a Carrera como líder indiscutible fue un acto de soberanía "verdaderamente popular".

[64] *Gaceta de Guatemala*, 16 de julio de 1852.

[65] "Constitución política del Estado de Guatemala, decretada por el Congreso Constituyente, 16 de septiembre de 1845", *El Libro Verde* (LALTU).

designación popular, así como en el origen popular de algunos de ellos, como los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia o los miembros del Senado. Se objetaba básicamente la necesidad de convocar con demasiada frecuencia a la expresión del pueblo, apoyándose en citas de Tocqueville, Mason y Hamilton, entre otros, con el fin de respaldar una opinión que no tenía otra finalidad más que preservar el sistema republicano.[66] La cuestión no radicaba en negar la soberanía popular, sobre la que se sostenía "la democracia", sino en impedir que llegara a sus límites. En estrecha relación con lo anterior estaba la exigencia de saber leer y escribir para ejercitar el voto "de absoluta necesidad para extender la ilustración a la masa del pueblo".[67]

Con base en este precedente, el proyecto de Constitución de 1848[68] no sólo moderó sino también modificó aspectos del proyecto de 1845. No obstante, el voto particular de un miembro de la misma comisión demuestra que no era suficiente. El proyecto diferenciaba entre ciudadanos y electores e introducía el sistema indirecto. Sin embargo, según A. Marure, un conocido liberal moderado, eran necesarias algunas rectificaciones para evitar, en lo posible, "dar demasiado ensanche a la acción popular". En este sentido, propuso ampliar el periodo de los cargos de senadores o que su nombramiento y el de los magistrados no fuera de origen popular. La opinión de que la democracia debía existir, pero con limitaciones que garantizasen la propia supervivencia del sistema republicano, parecía ser mayoritaria entre la élite política, como se ve en el Acta Constitutiva de 1851 y en su ley electoral. El problema de los constituyentes era evitar la degeneración que la experiencia previa hacía evidente. El universo electoral fue radicalmente modificado. Se quería un electorado con suficiente criterio y "calidad" para no ser objeto de manipulaciones que convirtieran los comicios en una farsa. En efecto, a pesar de las cualidades morales que hasta entonces habían definido "las calidades de los electores", los participantes habían sido "masas de indigenas ignorantes, que habían ahogado el voto inteligente y respetable del vecindario de

[66] N. Botana, *El orden conservador*..., pp. 40-64, a partir de la concepción de democracia de Tocqueville y Andrés Bello, desarrolla los filtros y precauciones establecidos por ambos autores para evitar las consecuencias que se desprenderían si la participación popular "desvirtuara" la democracia.

[67] "Observaciones contra la Constitución decretada en 16 de septiembre de 1845", en *El Libro Verde* (LALTU).

[68] "Proyecto de Constitución para la república de Guatemala, presentado al supremo gobierno. En julio de 1847, por la comisión encargada de formarlo de orden del mismo supremo gobierno", Guatemala, en *El Libro Verde* (LALTU).

cada población",[69] alejándole de las urnas.[70] La consecuencia no eran sólo elecciones ilegítimas, sino también una asamblea de representantes integrada por personas incapaces de asegurar la estabilidad y progreso del país.[71] Marure calificó esta participación y sus resultados como "las demasías de la representación popular".

La reforma de 1851 marcó un hito fundamental, ya que la posterior legislación liberal entendió que para cumplir los objetivos de "orden y progreso" era preciso mantener el sufragio restrictivo, con el fin de evitar que "los intrigantes usen a su capricho de las masas de indios".[72] El planteamiento, sobre la fundamentación teórica del positivismo, justificó igualmente la reducción del electorado,[73] pero a diferencia del periodo anterior, también el número de personas que podían acceder a la ciudadanía, pues tenían que ser alfabetas.

La élite esperaba hacer de Guatemala un país civilizado. Esto tenía en el siglo XIX —y puede decirse que también en el XX— un sentido unívoco: la civilización occidental. Eran las "naciones civilizadas" las que gozaban, "a la sombra de instituciones libres, de paz y prosperidad" y en las que la reunión de los cuerpos legislativos era un acontecimiento notable.[74] Los esfuerzos dirigidos a aprobar un texto constitucional y una legislación electoral para impulsar el progreso vinculado al espíritu del nuevo siglo proporcionarían al país el respeto de sus vecinos y la consideración de las demás naciones. Ésta era la gran obra anhelada por la élite.[75] El sentido de la legislación electoral y de sus modificaciones, a partir de las referencias y modelos del exterior,[76] era una vía más para la posible civilización política del país.

[69] *Gaceta de Guatemala,* 12 de julio de 1848.

[70] *Gaceta de Guatemala,* 19 de septiembre de 1851.

[71] M. Pineda, *Recopilación de las leyes de Guatemala,* t. I, tit. II, lib. II, nota 28. "Las elecciones, recaían casi siempre en miembros de la masa general, es decir en artesanos, algunos labradores o traficantes, que si bien eran honrados y peritos en sus profesiones, estas solas cualidades no eran suficientes para el acierto y buen desempeño de funciones tan elevadas y delicadas, para las cuales no estaban preparados."

[72] "Administración provisoria del C. Jeneral Miguel García Granados", 20 de julio de 1872, en *Coll 20* (LALTU).

[73] *Boletín Oficial,* 4 de abril de 1872: "Si se quiere proporcionar al pais el tributo de los hombres mas aptos para la acertada dirección de los negocios públicos, es necesario fijar la vista fuera del sufragio universal".

[74] "Felicitación, que la municipalidad de esta capital dirijio a la Asamblea Constituyente del pueblo libre y soberano de Guatemala", 18 de agosto de 1848, en *El Libro Verde* (LALTU).

[75] *Gaceta de Guatemala,* 14 de noviembre de 1851.

[76] A través de la prensa y escritos públicos es posible comprobar que el discurso político está repleto de referencias a autores y países occidentales, ya que su cita reforzaba y legitimaba la argumentación defendida.

La frustración provenía de la realidad circundante: "la mayoría de nuestra población se compone de indios enteramente ignorantes, otra gran parte de ladinos casi en el mismo estado y una fracción muy corta tiene algunas luces". En este sentido, la legislación electoral pretendió a lo largo del siglo diferenciar esta población del pueblo, en el sentido de Cicerón y de los "publicistas modernos", con el fin de establecer quién podía gobernar y legislar.[77] Éste fue el principio legitimador de las leyes electorales, ya que las cualidades del electorado garantizaban elecciones libres, sinónimo de democracia. En este supuesto, la existencia de un marco constitucional y una legislación electoral no sólo proporcionaría un reconocimiento externo; también era un arma de deslegitimación del contrario en la lucha política nacional, en la medida que cada reforma electoral se entendió como la verdadera garantía de elecciones libres, en contraposición con la anterior.

Conclusiones

El examen de la evolución de la ciudadanía y del electorado ha exigido un análisis diferenciado. Se trata de uno de los requisitos para considerar el sistema de representación del siglo XIX, si bien no puede olvidarse que la condición fundamental para ser elector fue la de ciudadanía. La evolución analizada no fue lineal, progresiva y extensiva ni condujó al sufragio universal. El concepto amplio de ciudadanía, cuyas raíces se encuentran en la Constitución de Cádiz, basado en valoraciones cualitativas, de carácter moral y adscrita a la localidad, no empieza a modificarse hasta la década de 1870. La evolución y definitiva modificación en 1921, con la figura del ciudadano alfabeto, se traduce en una drástica reducción de los derechos civiles y políticos, que desde 1879 son inherentes a la misma.

La permanencia de un concepto amplio de ciudadanía contrasta, sin embargo, con la reducción del electorado desde 1851. Esta evolución permite observar el cambio de concepción de la república representativa en Guatemala. A grandes rasgos, ésta evolucionaría de "la república abierta" a la "república restrictiva".[78] En una pirámide jerarquizada, encontramos en el vértice a los elegidos y en la base al ciuda-

[77] *Gaceta de Guatemala*, 14 de septiembre de 1848.
[78] N. Botana, *El orden conservador...*, p. 53.

dano y al elector, que prácticamente coinciden. Con el Acta Constitutiva se estableció la república amplia junto a la república restrictiva, pues mientras se mantenía un concepto amplio de ciudadanía, por encima de los ciudadanos se encontraba un grupo con el derecho de elegir a "los mas capacitados", que estaban en el vértice. Se mantuvo un concepto de ciudadanía que permitía a un amplio sector de la población disfrutar de la libertad civil, mientras que por encima de éste había un grupo "cualificado" que ejercía la libertad política. La república restrictiva llegó con la figura del ciudadano alfabeto, que tenía el derecho de elegir y ser elegido, pero su número, debido a las exigencias impuestas, era muy reducido. En la base de la pirámide señalada estarían los habitantes y en su cúspide la ciudadanía.

La intención de establecer un electorado "cualificado", criterio mantenido aun en los momentos en que el universo electoral fue más amplio, como la primera mitad del siglo XIX, no impidió que a pesar de las restricciones legales participaran grupos que por su consideración estuvieran excluidos, como la población indígena. En efecto, la competencia electoral, cuando la hubo, favoreció su participación en los procesos electorales. La presencia indígena en los comicios fue un recurso permanente para deslegitimar los resultados electorales del grupo vencedor, así como las mismas leyes electorales, pero favoreció la extensión de una cultura política,[79] que fue adaptada por las comunidades indígenas para defender sus propios intereses.

En la lucha política por acceder al poder mediante elecciones, la cooptación o el marginamiento de los opositores o las prácticas fraudulentas tuvieron un lugar fundamental, como se ha visto para el ámbito local. Sin embargo, la característica permanente en este juego político fue la utilización de la legitimidad constitucional como principal aval para justificar las acciones en la misma lucha. En este marco, donde la legitimidad se hizo "valiosa e indispensable",[80] las reformas electorales tendientes a reducir el universo electoral se justificaron, frente al partido contrario, como el medio para garantizar elecciones limpias de corrupciones e impurezas. Con todo, las reformas electorales y las

[79] Marta Irurozqui, "La amenaza chola. Elecciones y corrupción en Bolivia, 1900-1930", *Revista Andina*, núm. 26, 1995, y M. Silva, "Los procesos electorales en la ciudad de San José, 1821-1838", *Avances de Investigación*, núm. 57, 1991, p. 30. La autora señala que, aun sin considerar la participación directa de estos sectores, el carácter público y popular de las elecciones y las fiestas y rituales que las acompañaban favoreció la extensión de una cultura política.

[80] N. Botana, "Las transformaciones del credo constitucional", en A. Annino, L. Castro y F. X. Guerra, *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, pp. 473-494.

elecciones no sólo fueron una forma más para canalizar el conflicto interno de las élites, en el que cada facción se proclamó como la única y verdadera opción auténticamente democrática en su intento de legitimar su acceso al poder, sino también un medio de participación y aprendizaje para aquellos grupos, en principio, excluidos.

ÍNDICE

Introducción 7

Primera Parte
ESPAÑA Y PUERTO RICO

I. *Avanzar retrocediendo. La reforma electoral española de 1878,* Carlos Dardé 19
Introducción 19
Antecedentes: el marco constitucional y legislativo 20
El problema electoral en el Congreso de los Diputados, 1876-1880 24
La ley electoral de 1878 26
La extensión del sufragio, 28; Geografía electoral y forma de votar, 30; Otros aspectos, 33
Las elecciones con sufragio censatario, 1879-1886 34
Bibliografía comentada 39

II. *La reforma electoral de 1890,* Aurora Garrido Martín 41
Significado de la ley electoral de 1890 41
El procedimiento electoral 44
La división electoral 49
Efectos de la ley electoral de 1890: las elecciones generales de 1891 a 1907 55
Consideración final: proceso electoral y sistema político . . . 58
Bibliografía y fuentes citadas 60

III. *La ley electoral de 1907 y las elecciones en España durante la crisis de la restauración (1910-1923),* José María Marín Arce 62
La ley electoral de 1907 62
Las elecciones en España (1910-1923) 67

IV. *Reformas electorales y práctica política en Puerto Rico (1874-1904),* Astrid Cubano 87
El caciquismo en Puerto Rico 88
La oligarquía y sus relaciones con Madrid 93
Sufragio universal masculino y democratización 96
Epílogo: el cambio de dominación colonial y el régimen electoral 98
Bibliografía comentada de textos citados 99

Segunda parte
AMÉRICA LATINA

V. *La efímera reforma electoral de 1902 en Argentina,* Carlos Malamud 103
La necesidad de la reforma electoral 105
Los antecedentes de la reforma electoral 108
La reforma de Joaquín V. González 109
Las garantías ciudadanas 111
¡Hay que "invitar, conminar, estimular" a quienes se hallen en condiciones de votar! 118
Las circunscripciones uninominales 120
El caudillismo y los caudillos 126
Conclusiones 128

VI. *La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno,* J. Samuel Valenzuela 130
El sistema electoral antes de 1890 136
Las innovaciones de la ley electoral de 1890 139
La nueva coreografía de la votación, 140; La forma de hacer y comunicar el recuento de los votos, 142; La forma de determinar los candidatos ganadores, 145
Las elecciones después de la reforma de 1890 147
El problema del tamaño del electorado, 149; El cohecho, 151; El "control" sobre el voto campesino, 155; Las irregularidades electorales de todo orden, 157
Conclusiones 159

VII. *Las mujeres chilenas y la ciudadanía electoral: de la exclusión al voto municipal, 1884-1934,* Érika Maza Valenzuela . 162

El Partido Conservador y el sufragio femenino 165
Los partidos anticlericales y el sufragio femenino 171
Hacia la ley de sufragio femenino municipal de 1934 . . . 178

VIII. *El problema de la legitimidad: valores e intereses en la ampliación del sufragio en el Paraguay liberal,* Marisa González de Oleaga 182
A modo de introducción: el sufragio en el Paraguay de 1870 . 182
Los contextos: la herencia, los objetivos y "los otros" 192
La herencia o el contexto de la posguerra, 193; "Los otros" o el contexto de los agentes, 197; Los objetivos y las estrategias o el contexto del juego, 200
Conclusiones: valores, intereses y sufragio en Paraguay . . 206

IX. *Fraude al sufragio: la reforma electoral en Colombia, 1830-1930,* Eduardo Posada Carbó 208
Los vaivenes del sufragio universal 211
La corrupción de las urnas 218
Conclusiones 227

X. *Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX,* Gabriella Chiaramonti 230
¿Una república andina sin indios? 234
Una cuestión sin resolver: el censo y el registro cívico . . . 241
Construir el centro 252
Conclusiones 258

XI. *Sobre leyes y transgresiones: reformas electorales en Bolivia, 1826-1952,* Marta Irurozqui 262
¿Quién vota? 265
¡A las urnas! 282
Conclusiones 290

XII. *La consolidación de la "república restrictiva" ante "las demasías de la representación popular" en la Guatemala del siglo XIX,* Sonia Alda Mejías 292
Introducción 292
La categoría ciudadana 294

Las referencias a otros modelos: la influencia de la Constitución de Cádiz, 294; La evolución de la ciudadanía, 296; La ciudadanía moral, 1825-1871, 296; La ciudadanía jerarquizada: el ciudadano y el elector, 299; El ciudadano alfabeto, 302; La consolidación de la república restrictiva, 303; La adscripción local de la ciudadanía y el electorado, 305; "Las demasías de la representación popular", 309

Conclusiones 312

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de septiembre de 2000 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. Se tiraron 2 000 ejemplares.

(viene de la primera solapa)

reforma electoral? ¿La reforma trata de ampliar el mercado *electoral o limitarlo?*

¿Qué se quiere cambiar: el universo electoral, los mecanismos y la forma de votar, el trazado de las circunscripciones, la proporcionalidad entre la población y el número de representantes, la forma de realizar el censo electoral, los controles contra el fraude y la corrupción o la lucha por una mayor transparencia del sufragio? ¿Qué lleva a determinados sectores dirigentes a intentar modificar las reglas que rigen los comicios? Por último, está la cuestión de la oportunidad *de la reforma, a la que se vinculan cuestiones como: ¿cuán política u oportuna es la reforma? ¿Qué respaldo tiene de los distintos sectores políticos y sociales? ¿Quiénes son sus principales enemigos y por qué se oponen al cambio?*

Diseño de la portada: Teresa Guzmán Romero

El Colegio de México
Fideicomiso Historia de las Américas
Fondo de Cultura Económica

www.fce.com.mx

9 789681 659899